Deutscher Bundestag **Drucksache 15/5975**

15. Wahlperiode 02. 09. 2005

Beschlussempfehlung und Bericht

des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes*

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes wird zur Kenntnis genommen.

Berlin, den 30. August 2005

Der 2. Untersuchungsausschuss

Dr. Hans-Peter Uhl	**Michael Hartmann (Wackernheim)**	**Michaela Noll**
Vorsitzender	Berichterstatter	Berichterstatterin
	Jerzy Montag	**Hellmut Königshaus**
	Berichterstatter	Berichterstatter

* Eingesetzt durch den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 17. Dezember 2004 – Drucksache 15/4552.

Bericht

Inhaltsübersicht

Seite

Erster Teil
Einsetzung des 2. Untersuchungsausschusses und Verlauf des Untersuchungsverfahrens 29

A. Einsetzung, Auftrag und Konstituierung des 2. Untersuchungsausschusses 29

B. Verlauf des Untersuchungsverfahrens 37

Zweiter Teil
Bisherige Feststellungen des 2. Untersuchungsausschusses zum Sachverhalt 53

A. Einführung in das Recht der Visumerteilung 53

B. Erkenntnisse zur Visumerteilungspraxis aus Straf- und Ermittlungsverfahren im Bereich der Schleusungskriminalität 63

C. Die Entwicklung der Erlass- und Weisungslage der Bundesregierung bei der Anwendung des Ausländerrechts 98

D. Die Visumerteilungspraxis an der deutschen Botschaft in Kiew 202

E. Die Visumerteilungspraxis an anderen Auslandsvertretungen 238

F. Warnungen der Sicherheitsbehörden und Reaktionen der Bundesregierung 259

G. Erkenntnisse zum Umfang der durch Schleusungskriminalität möglicherweise verursachten Folgen in den Bereichen Schwarzarbeit, Prostitution und Menschenhandel 273

H. Aussagen der Bundesminister und des Staatsministers Dr. Ludger Volmer zur politischen Verantwortung 281

I. Aufklärungsdefizite 282

Dritter Teil
Bewertung durch den Untersuchungsausschuss 285

Vierter Teil
Sondervotum der Fraktionen der CDU/CSU und FDP 295

Seite

Fünfter Teil
Replik durch den Untersuchungsausschuss 319

Sechster Teil
Übersichten und Verzeichnisse 323

Siebter Teil
Dokumentenübersicht 471

Seite

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Einsetzung des 2. Untersuchungsausschusses und Verlauf des Untersuchungsverfahrens 29

A. Einsetzung, Auftrag und Konstituierung des 2. Untersuchungsausschusses 29

I. Vorgeschichte 29

1. Das Urteil des Landgerichts Köln vom 9. Februar 2004 29

2. Erste Reaktionen im Deutschen Bundestag 29

3. Große Anfrage vom 27. April 2004 30

4. Kleine Anfrage vom 21. September 2004 30

5. Erste Überlegungen zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses 30

II. Einsetzung des 2. Untersuchungsausschusses 31

III. Untersuchungsauftrag 31

1. Antrag der CDU/CSU-Fraktion 31

2. Annahme des Antrags in erweiterter Fassung 32

IV. Konstituierung des 2. Untersuchungsausschusses 33

1. Mitglieder des 2. Untersuchungsausschusses 33

2. Bestimmung des Vorsitzenden und seines Stellvertreters . . . 34

3. Benennung der Obleute und Benennung der Berichterstatter 34

4. Benannte Mitarbeiter der Fraktionen 34

5. Beauftragte der Bundesregierung und des Bundesrates 35

a) Beauftragte der Bundesregierung 35

b) Beauftragte des Bundesrates 35

6. Sekretariat des 2. Untersuchungsausschusses 35

V. Parallelverfahren 36

1. Information über Verfahren durch die Ministerpräsidenten bzw. Landesjustizminister 36

2. Weitere einschlägige gerichtliche Verfahren 36

3. Strafanzeigen bzw. Ermittlungsverfahren gegen Mitglieder und Bedienstete der Bundesregierung 36

Seite

B. Verlauf des Untersuchungsverfahrens 37

I. Beschlüsse und Absprachen zum Verfahren 37

1. Kurzbezeichnung des Ausschusses 37

2. Zutrittsrecht für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen und der Abgeordneten 37

3. Behandlung von Beweisanträgen 37

4. Protokollierung der Ausschusssitzungen 37

5. Verteilung von Ausschussdrucksachen, Beweisbeschlüssen und sonstigen Ausschussmaterialien 37

6. Ausführungsbeschlüsse 38

7. Behandlung der Ausschussprotokolle 38

8. Verzicht auf Verlesung von Schriftstücken 38

9. Geheimhaltung 39

a) Verpflichtung zur Geheimhaltung 39

b) Verteilung von Verschlusssachen 39

c) Behandlung von Akten laufender staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsverfahren 39

d) Herabstufung der mit einem Geheimhaltungsgrad versehenen Akten und sonstigen Unterlagen 40

10. Fragerecht bei der Beweiserhebung 40

a) Ergänzung zur Fragezeit 40

b) Ergänzung zum Inhalt der Fragen 40

11. Mitteilungen aus nichtöffentlichen Sitzungen 41

12. Zulassung von Ton-, Bild- und Filmaufnahmen 41

13. Übertragungen der Zeugenvernehmungen durch das Parlamentsfernsehen 41

II. Vorbereitung der Beweiserhebung 42

1. Obleutebesprechungen 42

2. Strukturierung der Untersuchung 42

3. Sachverständigenanhörung 42

4. Terminierung 43

III. Beweiserhebung durch Beiziehung von Akten, Berichten, Protokollen und sonstigen Unterlagen sowie Einholung von schriftlichen Auskünften und Stellungnahmen 43

1. Art, Herkunft und Umfang des Beweismaterials 43

2. Bitten um Aktenvorlage und Vollständigkeitserklärungen gemäß § 18 Abs. 2 PUAG 44

3. Beweiserhebung durch die Beschränkung der Anträge auf die Ermittlung konkreter Beweismittel 44

Seite

4. Vorlage von Originalunterlagen 44
5. Durchführung des Vorsitzendenverfahrens zur Einsichtnahme in nicht herausgegebene Behördenunterlagen 45
6. Verwendung von Unterlagen ohne formelle Beiziehung 45
7. Anonyme Weitergabe von Akten an Dritte 45

IV. Beweiserhebung durch Vernehmung von Zeugen und Anhörung von Sachverständigen 45
1. Behandlung von Beweisanträgen 45
a) Entscheidung über die Beweisanträge 45
b) Reihenfolge der Vernehmungen 45
2. Durchführung der Zeugenvernehmungen 46
a) Art, Anzahl, Dauer und Ort der Vernehmungen 46
aa) Einführende Darstellung der Zeugen 46
bb) Getrennte Vernehmung von Zeugen 46
cc) Nächtliche Vernehmungen 46
b) Einstufungen der Vernehmungen in öffentliche und nichtöffentliche Sitzungen 46
c) Aussagegenehmigungen 46
d) Pflichten der Zeugen zur Vorbereitung 47
e) Rechtsbeistand von Zeugen 47
f) Formeller Abschluss der Vernehmungen 47
g) Unerledigte Beschlüsse über Vernehmungen 49

V. Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht 49

VI. Zeit- und Arbeitsaufwand 50

VII. Umgang mit Aktenmaterial nach Beendigung der Untersuchungstätigkeit 52

VIII. Sachstandsbericht 51
1. Entscheidung über die Erstellung eines Sachstandsberichts . 51
2. Rechtliches Gehör zum Sachstandsbericht 51
3. Feststellung des Sachstandsberichts 51

Zweiter Teil

Bisherige Feststellungen des 2. Untersuchungsausschusses zum Sachverhalt 53

A. Einführung in das Recht der Visumerteilung 53

I. Rechtliche Grundlagen der Visumerteilung 54
1. Die Visumpflicht 54
2. Das nationale Visum 54

Seite

3. Das Schengenvisum 54
a) Normative Grundlagen 54
aa) Die Schengener Abkommen 54
bb) Das Gemeinsame Handbuch Schengen (GH) 54
cc) Die Gemeinsame Konsularische Instruktion (GKI) 55
dd) Allgemeine Anwendungshinweise zum Schengener Durchführungsübereinkommen (AAH-SDÜ) 55
b) Materiell-rechtliche Einreisevoraussetzungen 55
aa) Visierfähiges Grenzübertrittspapier 55
bb) Keine Ausschreibung zur Einreiseverweigerung . . 55
cc) Nachweis von Aufenthaltszweck und Umständen des Aufenthalts 56
dd) Sicherung der Aufenthaltsfinanzierung 57
ee) Keine Gefährdung der öffentlichen Ordnung, der nationalen Sicherheit oder der internationalen Beziehungen 57
c) Ermessen der Auslandsvertretungen 57

II. Erleichterungen im Visumverfahren 58
1. Die Sonderregelungen für Bona-fide-Antragsteller 58
2. Das Reisebüroverfahren 58

III. Die rechtlichen Probleme bei der Führung von Einlader- und Warndateien 59
1. Einführung 59
2. Begriffsbestimmungen 60
a) Einladerdatei 60
b) Warndatei 60
3. Wiederholte Forderungen zur Zulassung von Einlader- und Warndateien 60
4. Rechtliche Grundlagen der Datenspeicherung 61
a) Ausländerzentralregister 61
b) Dateien der Ausländerbehörden 61
c) Visadateien der Auslandsvertretungen 62
d) Zusammenfassung der Erkenntnisse 62
5. Scheitern von Initiativen zur Einführung von Einlader- und Warndateien aus datenschutzrechtlichen Gründen 62
6. Änderung der Rechtslage zum 1. Januar 2005 63

B. Erkenntnisse zur Visumerteilungspraxis aus Straf- und Ermittlungsverfahren im Bereich der Schleusungskriminalität 63

I. Strafverfahren gegen A. B. am Landgericht Köln aus den Jahren 2003/2004 64

Seite

1. Das Strafverfahren im Überblick 64
2. Strafvorwürfe gegen den Haupttäter und Begehungsmodalitäten 64
   a) Schleusungen mit Hilfe von Verpflichtungserklärungen nach den §§ 82, 84 AuslG und unter Ausnutzung des Reisebüroverfahrens 64
   b) Schleusungen mit Hilfe von Reiseschutzpässen der Reise-Schutz AG 66
3. Zur Entstehung des Gerichtsverfahrens 66
4. Die Verteidigungslinie des Angeklagten 66
5. Widerlegung der Einlassungen des Angeklagten durch das Gericht 67
6. Die Strafbarkeit des Angeklagten 67
7. Die Strafzumessung 68
   a) Ausführungen des Gerichts zur Reduzierung des Strafmaßes von acht auf fünf Jahre Freiheitsstrafe 68
   b) Feststellungen des Gerichts zur Verantwortlichkeit der Kölner Ausländerbehörden 68
   c) Feststellungen des Gerichts zur Verantwortlichkeit der deutschen Botschaft in Kiew und des Auswärtigen Amts 70
8. Die mündliche Urteilsverkündung 70
9. Revision des Angeklagten 71
10. Im Verfahren erhobene Vorwürfe gegen die Bundesregierung 71
   a) Mögliche Erleichterung der Straftaten durch die Erlasslage 71
      aa) Der Erlass vom 2. September 1999 71
      bb) Das Verbot zur Führung einer Einladerdatei 72
      cc) Der Erlass vom 3. März 2000 72
      dd) Der Erlass vom 29. Januar 2002 73
      ee) Die so genannten Maulkorberlasse 74
      ff) Fehlende Rechtsmittelbelehrung in Ablehnungsbescheiden 75
   b) Vermutete Störung des Ermittlungsverfahrens und der Hauptverhandlung durch die Bundesregierung 75
      aa) Vermutete Nichtübersendung angeforderter Dokumente und Stellungnahmen 75
      bb) Vermutete Verweigerung von Aussagegenehmigungen mit wahrheitswidrigen Angaben – Vermeintlich vorgeschobene Bedrohungslage für Zeugen 78
         aaa) Bitte um Berücksichtigung der Bedrohungslage der Zeuginnen 79
         bbb) Erste Reaktion des Landgerichts Köln 80
         ccc) Konkretisierung der Bedrohungslage 81

Seite

ddd) Aussagen der Zeugen Wolfgang Schmitz-Justen und Ulrich Höppner 82
eee) Erneuter Vortrag konkreter Tatsachen zur Bedrohungslage durch das Auswärtige Amt gegenüber dem Gericht 83
fff) Reaktion des Gerichts 84
ggg) Erscheinen der Zeugin Klara Hoppmann vor Gericht am 22. Juli 2003 85
hhh) Ergebnis 85

c) Vermutete Absprachen („Briefing“) der Zeugen – angebliches Zeugenkomplott 85
d) Beauftragung eines Zeugenbeistands durch das Auswärtige Amt 90
e) Vermutete Lügen der Zeugen vor Gericht 90
f) Zusammenfassende Bewertungen zum Strafverfahren durch die Zeugen Bundesminister Joseph Fischer und Otto Schily in ihrer Vernehmung durch den Ausschuss . 91

II. Strafverfahren gegen A. B. und H. M. K. am Landgericht Köln aus den Jahren 2004/2005 91

1. Gegenstand des Verfahrens 91
2. Einstellung des Verfahrens 92

III. Strafverfahren gegen A. K. und W. L. am Landgericht Memmingen aus dem Jahr 2004 92

1. Gegenstand des Verfahrens 93
2. Verlauf des Verfahrens 93
3. Strafzumessung 93

IV. Strafverfahren gegen H. O., G. P. und J. N. am Landgericht Dresden aus dem Jahr 2002 94

1. Gegenstand des Verfahrens 94
2. Verlauf des Verfahrens 95
3. Strafzumessung 95

V. Strafverfahren gegen N. B. und F.-J. K. am Landgericht Münster aus den Jahren 2002 bis 2004 96

1. Gegenstand des Verfahrens 96
2. Verlauf des Verfahrens 97
3. Strafzumessung 97

C. Die Entwicklung der Erlass- und Weisungslage der Bundesregierung bei der Anwendung des Ausländerrechts 98

I. Vorgehen des Ausschusses 99

II. Die Erlasspraxis des Auswärtigen Amts 99

Seite

1. Der Begriff des Erlasses 99
2. Die unterschiedlichen Erlassarten 100
3. Zeichnungswege 100

III. Die Organisation des Auswärtigen Amts 100

1. Allgemeine Organisation des Auswärtigen Amts 100
2. Organisation der Kommunikation zwischen Auslandsvertretungen und Leitungsebene in der Zentrale 101
   a) Informationsquellen der Leitungsebene 101
   b) Zusammenfassung der Erkenntnisse 102

IV. Das Institut der Verpflichtungserklärung als Problem im Visumverfahren 102

1. Sinn und Zweck von Verpflichtungserklärungen nach den §§ 82, 84 AuslG 103
   a) Grundsätzlich: Finanzierung des Aufenthalts des Ausländers aus eigenen Mitteln 103
   b) Hilfsweise: Abgabe einer Verpflichtungserklärung durch einen Dritten 103
   c) Verpflichtungsumfang 103
2. Die Praxis bis zur Einführung des bundeseinheitlichen Verpflichtungserklärungsformulars Ende 1996 103
   a) Verfahren 103
   b) Probleme 104
3. Die Schaffung eines einheitlichen fälschungssicheren Einladungsformulars und Einführung der Bonitätsprüfung ab Ende 1996 104
   a) Verfahren 105
   b) Das Problem der nicht durchgeführten Bonitätsprüfungen bei den Ausländerbehörden der Länder 105
      aa) Umsetzungsschwierigkeiten bei der Bonitätsprüfung in Ausländerbehörden einzelner Länder . . 106
      bb) Zweifel an der Verpflichtung zur Bonitätsprüfung in einzelnen Ländern 106
4. Der Erlass vom 2. September 1999 107
   a) Regelungsgehalt des Erlasses 107
   b) Zur Entstehungsgeschichte des Erlasses 108
      aa) Verweigerung von Bonitätsprüfungen durch einzelne Ausländerbehörden 108
      bb) Der Runderlass vom 29. Dezember 1995 108
      cc) Der Runderlass vom 12. Dezember 1996 108
      dd) Der Runderlass vom 16. Mai 1997 108
      ee) Die Vermeidung „beschwerdeträchtiger Situationen“ als Auslöser des Erlasses vom 2. September 1999 109

Seite

c) Beteiligung der Innenbehörden am Erlass 109
d) Kenntnis vom Erlass im Auswärtigen Amt 110
e) Rechtliche Bewertungen zum Erlass vom 2. September 1999 110
5. Praktische Konsequenzen der Akzeptanz von nicht bonitätsgeprüften Verpflichtungserklärungen durch die Auslandsvertretungen 111
6. Abschaffung der durch Erlass vom 2. September 1999 getroffenen Regelung durch Erlass vom 26. Oktober 2004 . . 112
V. Das Carnet de Touriste (CdT) 112
1. Einführung 112
2. Die Entstehungsgeschichte des CdT 112
a) Umfang des „Touristen-Carnets“ des ÖAMTC 112
b) Vorschlag des ADAC an das Auswärtige Amt zur Einführung eines Carnet de Touriste und Reaktion 112
aa) Schreiben des ADAC vom 12. August 1994 112
bb) Antwortschreiben des Auswärtigen Amts vom 17. August 1994 113
c) Darstellung des ADAC-Präsidenten 113
d) Einschaltung des Bundesministeriums des Innern 113
aa) Einführung 113
bb) Erste Besprechung zwischen ADAC und Bundesministerium des Innern am 13. September 1994 113
cc) Schreiben des Bundesministeriums des Innern an den ADAC vom 17. November 1994 114
dd) Zweite Besprechung zwischen ADAC und Bundesministerium des Innern vom 9. Dezember 1994 114
e) Anerkennung des CdT als Nachweis eines ausreichenden Krankenversicherungsschutzes 114
f) Information der Vertretungen in Estland, Lettland, Litauen, Bulgarien und Rumänien über die Einführung des CdT als Krankenversicherungsnachweis im Juni 1995 114
g) Erweiterung des Versicherungsumfangs im Jahr 1995 . . 115
aa) Besprechung zwischen Auswärtigem Amt, Bundesministerium des Innern und ADAC am 25. Juli 1995 115
bb) Abgabe pauschaler Verpflichtungserklärungen durch den ADAC 115
cc) Haftung für das staatliche Ausfallrisiko nach § 84 AuslG und Reisefinanzierung 116
dd) Endgültiger Versicherungsumfang 116
3. Einführung des CdT als Krankenversicherungsnachweis und Surrogat für eine Verpflichtungserklärung zum 20. August 1995 116
a) Erlass vom 10. August 1995 116
b) Rundschreiben des Bundesministeriums des Innern an die Innenbehörden vom 18. August 1995 117

Seite

4. Ausweitung der Verkaufsländer 117
5. Verfahren bezüglich des Verkaufs von Carnets de Touriste . 118
   a) Vertrieb 118
   b) Vorprüfung 118
   c) Rückkehrkontrolle durch Hinterlegung einer Kaution . . 119
   d) Rolle des ADAC im Vertriebsverfahren 119
6. Reaktionen der Auslandsvertretungen auf die Einführung des CdT und Lösungsversuche des Auswärtigen Amts 119
   a) Ergebnisse einer Umfrage unter den Botschaften der baltischen Staaten, Bulgarien und Rumänien im Dezember 1995 119
   b) Botschaft in Kiew 120
      aa) Bericht vom 8. Oktober 1997 und Reaktion des Auswärtigen Amts 120
      bb) Bericht vom 27. Oktober 1998 und Reaktion des Auswärtigen Amts 121
      cc) Bericht vom 28. Mai 1999 und Reaktion des Auswärtigen Amts 121
   c) Botschaft in Tiflis 121
      aa) Bericht vom 6. Januar 1999 und Reaktion des Auswärtigen Amts 121
      bb) Bericht vom 22. Januar 1999 und Reaktion des Auswärtigen Amts 122
      cc) Schreiben des ADAC an das Auswärtige Amt vom 26. Januar 1999 122
      dd) Berichte vom 12. März und 21. Juni 1999 122
   d) Botschaft in Moskau 123
      aa) Bericht vom 19. Mai 1999 und Reaktion des Auswärtigen Amts 123
   e) Botschaft in Baku 123
      aa) Einstellung der Visaerteilung an CdT-Inhaber Anfang 1999 und Reaktion des Auswärtigen Amts 123
      bb) Bericht vom 21. Mai 1999 und Reaktion des Auswärtigen Amts 123
   f) Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse 124
7. Konsequenzen der Berichterstattung durch die Botschaften 124
   a) Plurez vom 22. Juni 1999 124
   b) Plurez vom 10. August 1999 124
8. Die Neuregelung des CdT-Verfahrens durch Plurez vom 15. Oktober 1999 125
   a) Regelungsgehalt 125
   b) Die Entstehung des Erlasses 125
      aa) Forderungen des ADAC 125
         aaa) Grundsätzlicher Verzicht auf die Vorlage bestimmter Dokumente 125
         bbb) Gleichstellung des ADAC mit Bona-fide-Reisebüros bzw. Bona-fide-Unternehmen . . . 126

Seite

bb) Gespräch zwischen Bundesministerium des Innern, Auswärtigem Amt, ADAC und ÖAMTC am 8. Oktober 1999 127
aaa) Gesprächsprotokoll des ADAC 127
bbb) Gesprächsprotokoll des Bundesministeriums des Innern 127
cc) Erlassentwurf vom 11. Oktober 1999 und endgültiger Plurez vom 15. Oktober 1999 128
c) Beteiligung der Innenbehörden 128
d) Kenntnis vom Erlass 129
e) Rechtliche Bewertungen zum Erlass vom 15. Oktober 1999 129
f) Politische Bewertung des Erlasses vom 15. Oktober 1999 durch Bundesminister Joseph Fischer 130
9. Reaktionen der Auslandsvertretungen 130
a) Botschaft in Kiew 130
aa) Bericht vom 16. Dezember 1999 130
bb) Reaktion des Auswärtigen Amts 130
b) Botschaft in Bukarest 131
aa) Bericht vom 24. Februar 2000 131
bb) Bericht vom 6. November 2000 131
cc) Reaktion des Auswärtigen Amts 131
dd) Bericht vom 29. Dezember 2000 132
ee) Bericht vom 11. Januar 2001 132
c) Botschaft in Moskau 132
aa) Bericht vom 27. November 2000 132
bb) Schreiben des ADAC an das Auswärtige Amt vom 29. November 2000 132
d) Generalkonsulat in St. Petersburg 133
aa) Bericht vom 10. Mai 2000 133
bb) Bericht vom 7. Dezember 2000 133
cc) Maßnahmen des Auswärtigen Amts 133
e) Botschaft in Baku 133
f) Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse 134
10. Lösungsversuche 134
a) Einschaltung des ADAC und der Innenbehörden 134
b) Einführung des Kürzels „CdT“ auf dem Visumetikett . . 134
c) Gespräch zwischen Bundesministerium des Innern, Auswärtigem Amt und ADAC am 18. Dezember 2000 . 134
d) Teilrunderlass vom 22. Mai 2001 135
11. Die Abschaffung des Plurez vom 15. Oktober 1999 durch Runderlass vom 29. Januar 2002 137
12. Weltweite Einstellung der Akzeptanz von Reiseschutzversicherungen als Surrogat von Verpflichtungserklärungen mit Runderlass vom 28. März 2003 137
13. Anzahl der verkauften CdT 137

Seite

VI. Die Konkurrenzprodukte des CdT 138

1. Sinn und Zweck der Konkurrenzprodukte/Anspruch auf Gleichbehandlung mit dem CdT 138

2. Prüfungskriterien für die Bonität und Seriosität der Anbieter 139

3. Reiseschutzpass (RSP) 140

a) Entstehungsgeschichte des RSP 140

b) Einführung des RSP 142

c) Änderung der Regelungen für Reiseschutzversicherungen durch Erlass vom 29. Januar 2002 142

aa) Entstehungsgeschichte des Erlasses vom 29. Januar 2002 142

bb) Regelungsgehalt des Erlasses 145

cc) Beteiligung des Bundesministeriums des Innern . . 146

4. Travel Voucher der Firma Itres GmbH 146

5. Travel Care Pass der HanseMerkur Reiseversicherung AG . 148

6. Weitere potentielle Anbieter von Reiseschutzversicherungen 149

7. Probleme der Auslandsvertretungen mit den Konkurrenzprodukten, insbesondere dem RSP 150

a) Berichte der Botschaften nach Einführung des RSP im Mai 2001 150

b) Berichte der Botschaften nach Inkrafttreten des Erlasses vom 29. Januar 2002. 151

c) Der Teilrunderlass vom 26. Februar 2002 152

d) Der Einzelerlass an die Botschaft in Kiew vom 19. März 2002 152

e) Bericht aus Kiew vom 12. November 2002 152

f) Der Teilrunderlass vom 22. November 2002 153

g) Der Teilrunderlass vom 28. Januar 2003 153

h) Reaktion des Generalkonsulats in Saratow 153

aa) Bericht vom 12. Februar 2003 153

bb) Bericht vom 27. März 2003 154

cc) Schreiben des Auswärtigen Amts an das Generalkonsulat in Saratow vom 6. Mai 2003 154

i) Erkenntnisse des Bundeskriminalamtes 155

8. Maßnahmen zur Verhinderung von Missbrauch 156

9. Lösungsversuche 156

10. Das Ermittlungsverfahren gegen den Geschäftsführer der Reise-Schutz AG und seine Folgen 159

a) Konsequenzen des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums des Innern 159

b) Trennung der Allianz AG vom Geschäftsführer der Reise-Schutz AG 161

Seite

11. Die Abschaffung der Reiseschutzversicherungen als Surrogat für die Verpflichtungserklärungen mit Erlass vom 28. März 2003 162

12. Bewertung der Zuständigkeitsproblematik durch den Bundesminister des Innern 164

VII. Der Erlass „Visumverfahren bei Auslandsvertretungen“ vom 3. März 2000 165

1. Einführung 165

2. Regelungsgehalt des Runderlasses vom 3. März 2000 165

3. Die Entstehungsgeschichte des Erlasses vom 3. März 2000 . 166

a) Beschwerden aus dem Wirtschafts-, Tourismus- und Kulturbereich sowie dem Ausschuss für Tourismus und den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages 166

b) Beschwerden an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages 167

c) Hausbesprechung im Auswärtigen Amt vom 23. November 1999 168

aa) Ministervorlage vom 3. November 1999 168

bb) Vermerk des Parlaments- und Kabinettreferats vom 17. November 1999 168

cc) Vorbereitungspapier des Referats 514/508 vom 19. November 1999 168

dd) Hausbesprechung 170

d) Anhörung des Staatsministers Dr. Ludger Volmer durch den Petitionsausschuss am 1. Dezember 1999 170

e) Der Entwurf einer Ministervorlage vom 10. Dezember 1999 171

f) Die Ministervorlage vom 26. Januar 2000 171

aa) Einbeziehung der Formulierung „in dubio pro libertate“ 171

bb) Urheberschaft hinsichtlich der Formulierung „in dubio pro libertate“ 172

g) Die Ministervorlage vom 24. Februar 2000 172

h) Die Versendung des Runderlasses am 7. März 2000 . . . 172

i) Überprüfung des Erlasses 173

4. Einordnung des Erlasses 173

5. Rechtliche Bewertungen zum Erlass vom 3. März 2000 175

a) Bezugnahme auf vorangegangene Erlasse 175

b) Regelungsgehalt des Erlasses 175

c) Kritik der EU-Kommission 175

d) Bewertung des Sachverständigen Joachim Teipel 176

e) Bewertungen durch die Zeugen des Auswärtigen Amts . 177

f) Bewertung des Sachverständigen Olaf Reermann 178

g) Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes 178

Seite

6. Pressekonferenz des Staatsministers im Auswärtigen Amt Dr. Ludger Volmer am 8. März 2000 zum Erlass vom 3. März 2000 178

7. Die Auseinandersetzung zwischen BMI und AA um den Erlass vom 3. März 2000 178

a) Beteiligung des Bundesministeriums des Innern 178

aa) Ministervorlage vom 9. März 2000 179

bb) Schreiben des Bundesministers Otto Schily an Bundesminister Joseph Fischer vom 10. März 2000 179

cc) Schreiben des Bundesministers Otto Schily an Bundesminister Joseph Fischer vom 13. März 2000 . . . 180

dd) Reaktionen des Auswärtigen Amts 180

aaa) Entwurf eines Antwortschreibens auf das Schreiben des Bundesministers Otto Schily vom 10. März 2000 181

bbb) Stellungnahme des Auswärtigen Amts zu den Vorwürfen von Bundesminister Otto Schily in seinem Schreiben vom 13. März 2000 181

ccc) Gespräch der Bundesminister Joseph Fischer und Otto Schily am 14. März 2000 181

b) Beteiligung des Bundeskanzleramtes 182

aa) Beschwerde des BMI im Bundeskanzleramt über ausgebliebene Abstimmung seitens des AA vor Herausgabe des Erlasses vom 3. März 2000 182

bb) Einschaltung des Chefs des Bundeskanzleramtes . . 182

cc) Kabinettvorlage zum Thema „Visumverfahren der deutschen Auslandsvertretungen“ für die Kabinettsitzung am 15. März 2000 183

dd) Äußerungen der Bundesregierung in Bundespressekonferenzen zur Befassung des Bundeskanzleramtes 183

c) Beilegung des Streits zwischen Auswärtigem Amt und Bundesministerium des Innern 183

aa) Treffen der Fachbeamten aus Auswärtigem Amt und Bundesministerium des Innern am 24. März 2000 184

aaa) Gesprächsvermerk des Auswärtigen Amts vom 24. März 2000 184

bbb) Unterrichtungsvorlage des Bundesministeriums des Innern vom 29. März 2000 184

bb) Briefwechsel der Staatssekretäre Claus Henning Schapper und Dr. Gunter Pleuger 185

aaa) Schreiben des Staatssekretärs Claus Heinning Schapper an Staatssekretär Dr. Gunter Pleuger vom 7. April 2000 185

bbb) Antwortschreiben des Staatssekretärs Dr. Gunter Pleuger an Staatssekretär Claus Henning Schapper vom 17. April 2000 185

cc) Abschließende Erledigung durch Telefonat auf Fachebene vom 20. April 2000 186

Seite

dd) Gemeinsame Haltung von AA und BMI in der Sitzung des Innenausschusses vom 17. Mai 2000 186

8. Reaktionen der Länder 186

a) Schreiben des bayerischen Staatsministers des Innern Dr. Günther Beckstein an Bundesminister Joseph Fischer vom 24. März 2000 186

b) Schreiben des baden-württembergischen Innenministers Dr. Thomas Schäuble 187

c) Ausländerreferentenbesprechung des Bundes und der Länder im September 2000 in Freiburg 188

d) Bericht der Arbeitsgruppe auf Staatssekretärsebene zur Beseitigung von Rückführungsschwierigkeiten 188

e) Beschluss der Innenministerkonferenz vom 7./8. November 2001 189

9. Meldungen der Auslandsvertretungen infolge des Erlasses vom 3. März 2000 und Reaktionen des Auswärtigen Amts hierauf 189

a) Einführung 189

b) Meldungen einzelner Botschaften und Reaktionen hierauf 190

aa) Bericht der Botschaft in Almaty 190

bb) Bericht der Botschaft in Moskau und Reaktion des Auswärtigen Amts hierauf 191

cc) Bericht der Botschaft in Neu-Delhi 191

dd) Bericht der Botschaft in Daressalam und Reaktion des Auswärtigen Amts hierauf 192

ee) Bericht der Botschaft in Chisinau und Reaktion des Auswärtigen Amts hierauf 192

ff) Bericht der Botschaft in Lagos 193

gg) Berichte der Botschaft in Bukarest und Reaktionen des Auswärtigen Amts hierauf 193

hh) Bericht der Botschaft in Rabat und Reaktion des Auswärtigen Amts hierauf 193

c) Regionalseminare 194

10. Schreiben des Bundesministers Otto Schily an Bundesminister Joseph Fischer vom 21. März 2001 nach der Pressekonferenz von Staatsminister Dr. Ludger Volmer vom 13. März 2001 und Reaktionen 195

a) Pressekonferenz vom 13. März 2001 195

b) Schreiben des Bundesministers Otto Schily an Bundesminister Joseph Fischer vom 21. März 2001 197

11. Aufhebung des Erlasses vom 3. März 2000 durch den Erlass vom 26. Oktober 2000 197

VIII. Der Erlass „Visumverfahren der Auslandsvertretungen“ des Auswärtigen Amts vom 26. Oktober 2004 197

1. Der Regelungsgehalt des Erlasses 197

2. Entstehungsgeschichte des Erlasses 200

Seite

3. Beteiligung des BMI am Erlass vom 26. Oktober 2004 201
4. Reaktion auf den Erlass vom 26. Oktober 2004 202
5. Rechtliche Bewertung des Erlasses 202

D. Die Visumerteilungspraxis an der deutschen Botschaft in Kiew .. 202

I. Einführung 202

II. Vorgehensweise des Ausschusses 203

III. Die Entwicklung der Visumerteilungszahlen an der deutschen Botschaft in Kiew von 1990 bis 2004 203

IV. Die tatsächliche Situation der deutschen Botschaft in Kiew bis 1998 205

1. Strukturelle Probleme zwischen 1993 und 1996 205
   a) Räumliche Ausstattung 205
   b) Personelle Situation 205
   c) Mafiose Strukturen 206
   d) Visumpolitik des Auswärtigen Amts unter Leitung des damaligen Bundesministers Dr. Klaus Kinkel 206
      aa) Erleichterungen für Messebesucher 208
      bb) Erleichterungen für Pauschalreisende 208
      cc) Erleichterungen bei Vorlage einer Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG 209

2. Die Übergabe der Rechts- und Konsularabteilung in Kiew 1996 210

3. Die Veränderungen der tatsächlichen Gegebenheiten in Kiew ab 1996 210

V. Die Auswirkungen der Erlass- und Weisungslage in Kiew seit 1998 212

1. Die Entwicklung des Reisebüroverfahrens 212
   a) Problemaufriss 212
   b) Auswirkungen auf die Situation vor Ort und Reaktionen des Auswärtigen Amts 213
   c) Aussetzung des Reisebüroverfahrens zum 1. Oktober 2001 214
   d) Auswirkungen der Aussetzung auf die Situation vor Ort und Reaktionen 215

2. Umgang mit sonstigen Bona-fide-Antragstellern 215

3. Schwierigkeiten mit Reiseschutzversicherungen bzw. mit pauschalierten Verpflichtungserklärungen 216
   a) Einführung des Carnet de Touriste 217
      aa) Probleme nach Einführung des CdT und Reaktionen 217

Seite

bb) Aussetzung der Akzeptanz des CdT mit Erlass vom 8. Oktober 1997 und die Wiedereinsetzung zum 23. Oktober 1997 217
cc) Weitere Entwicklungen 218
dd) Der Erlass vom 15. Oktober 1999 und die Reaktion der Botschaft 218
ee) Planungen zur Einführung eines Terminvergabesystems 220
b) Der Erlass vom 3. März 2000 220
aa) Das Regionalseminar in Kiew im Juli 2000 221
bb) Kiew-Besuch von Bundesminister Joseph Fischer . 221
cc) Berichte der Botschaft 222
dd) Botschafterkonferenz im September 2000 223
ee) Die Sonderinspektion an der Botschaft im Jahr 2000 223
ff) Reaktionen des Auswärtigen Amts 225
c) Einführung des Reiseschutzpasses der Reise-Schutz AG im Mai 2001 226
aa) Erfahrungen mit dem neuen Instrument 226
bb) Der Erlass vom 29. Januar 2002 und seine Reaktionen 227
cc) Einführung einer Kontingentierung bzw. eines Terminvergabesystems im April 2002 230
dd) Ermittlungen gegen die Reise-Schutz AG 230
d) Einführung des Travel Voucher und des Travel Care Passes 231
e) Einstellung der Anerkennung der Reiseschutzversicherungen als Surrogat einer Verpflichtungserklärung mit Erlass vom 28. März 2003 232
4. Bewertung der Ereignisse in Kiew durch das seit Mitte des Jahres 2002 tätige Botschaftspersonal 232
5. Weitere Entwicklungen in Kiew und Verbesserungsvorschläge der Botschaft 234
VI. Die Zusammenarbeit der Auslandsvertretung in Kiew mit den Sicherheitsbehörden 235
VII. Zusammenfassung der Ursachen für die in Kiew aufgetretenen Probleme 237
E. Die Visumerteilungspraxis an anderen Auslandsvertretungen . . . 238
I. Die Situation in Warschau Ende der 80er Jahre 238
1. Politische und gesellschaftliche Situation in Polen Mitte der 80er Jahre 238
2. Visaaufkommen ab Mitte der 80er Jahre 238
a) Anstieg der Visumzahlen 238
b) Verschärfung der Visumpraxis 239

Seite

aa) Beschluss des Bundeskabinetts vom 5. April 1989 239
bb) Auswirkungen des Kabinettbeschlusses 240
c) Schrittweise Abschaffung der Visumpflicht 241
d) Endgültige Abschaffung der Visumpflicht 241
3. Zusammenfassung 241

II. Die Situation in Moskau 242
1. Visumvergabezahlen von 1990 bis 2004 242
2. Das Geschehen Anfang der 90er Jahre 243
a) Politische und gesellschaftliche Situation 243
b) Situation an der Botschaft 244
c) Korruptionsvorwürfe in der Presse 244
3. Situation ab Mitte der 90er Jahre 244
a) Personalausstattung 244
b) Einführung eines neuen Terminvergabesystems 245
c) Personalsituation nach Einführung des Terminvergabesystems 245
aa) Auswirkungen der Erlasslage auf die Visumpraxis 246
bb) Schriftwechsel in der Folgezeit 246
cc) Durchgeführte Maßnahmen 247
d) Reaktionen auf die Vergabepraxis in Moskau 247
e) Zusammenfassung und Ausblick 248

III. Die Situation in Pristina/Kosovo 248
1. Das Deutsche Verbindungsbüro (DV) im Kosovo 248
a) Zeitpunkt der Einrichtung, Aufgaben und Ausstattung . . 248
b) Politisches und gesellschaftliches Umfeld 248
2. Die Visastelle beim DV in Pristina/Kosovo 249
a) Genese der Errichtung einer deutschen Visastelle im Kosovo 249
aa) Ausgangssituation und anfängliche Praxis 249
bb) Die „kleine Lösung“ bei der Visumerteilung 249
cc) Initiativen der UNMIK und auf Ebene der EU zur Einrichtung von Visastellen der Schengenstaaten im Kosovo 249
dd) Allgemeine Probleme aufgrund fehlender konsularischer Befugnisse des DV im Kosovo 250
ee) Eröffnung der Visastelle im Februar 2003 250
b) Personalausstattung 250
c) Visumvergabezahlen von Februar 2003 bis Juli 2005 . . . 250
d) Visastellen anderer Staaten in Pristina/Kosovo 251

Seite

3. Unregelmäßigkeiten in der Visastelle des DV in Pristina/Kosovo 251
   a) Unregelmäßigkeiten bei der Visavergabe 251
      aa) Feststellungen 251
      bb) Ursachen und Versäumnisse 252
      cc) Ergriffene Maßnahmen 252
   b) Korruptionsverdachtsfälle 253
      aa) Anonyme Hinweise 253
      bb) Hinweise seitens BKA und BGS 253
      cc) Manipulationen durch Ortskräfte in der Visastelle . 253
      dd) Visaerschleichung durch gefälschte Flug hafenausweise 254
      ee) Maßnahmen zur Korruptions- und Manipulationsprävention 254
4. Information des BMI über die Vorfälle in Pristina/Kosovo . 254
5. Zusammenfassung und Ausblick 255

IV. Die Situation in Tirana 255
1. Vorgänge in der deutschen Botschaft 255
   a) Einrichtung der Visastelle 255
   b) Visastatistik von 1992 bis 2004 255
   c) Vergabezeitraum von 1998 bis Juni 2001 256
   d) Vergabezeitraum von September 2001 bis Ende 2004 . . 257
      aa) Zusammenarbeit des Botschafters mit der Visastelle 257
      bb) Schriftverkehr zwischen der Botschaft und dem AA bezüglich der Anwendung des Erlasses vom 3. März 2000 257
      cc) Unregelmäßigkeiten bei der Visavergabe 258
         aaa) Vorfälle im italienischen Fährhafen Bari 258
         bbb) Vorfall am Flughafen München 258
         ccc) Korruptionsverdachtsfälle 258
         ddd) Bericht des Dokumentenberaters vom 29. Juni 2004 258
         eee) Kenntniserlangung durch den Botschafter . . . 259
         fff) Einsetzung der Sonderinspektion 259
         ggg) Beabsichtigte Anhörung des damaligen Visastellenleiters vor dem Untersuchungsausschuss 259
2. Durchgeführte Abhilfemaßnahmen 259

F. Warnungen der Sicherheitsbehörden und Reaktionen der Bundesregierung 259

I. Die Berichterstattung des BND 259

Seite

II. Berichte des Bundesgrenzschutzes vom 27. Oktober und 8. Dezember 2000 und des Bundeskriminalamtes vom 2. Mai 2001 260

1. Bericht der Grenzschutzdirektion Koblenz vom 27. Oktober 2000 („1. Wanken-Bericht“) 260

a) Genese des Berichts 260

b) Inhalt des Berichts 260

2. Bericht der Grenzschutzdirektion Koblenz vom 8. Dezember 2000 („2. Wanken-Bericht“) 261

a) Genese des Berichts 261

b) Inhalt des Berichts 261

3. Bericht des Bundeskriminalamtes vom 2. Mai 2001 262

a) Genese des Berichts 262

b) Inhalt des Berichts 262

4. Reaktionen der Bundesregierung 263

a) Entsendung eines Dokumentenberaters an die Botschaft in Kiew 263

b) Besprechung im Auswärtigen Amt am 21. Mai 2001 . . . 263

c) Erlass des AA vom 22. Mai 2001 264

d) Reise der Rats-Arbeitsgruppe „Visa“ vom 31. Mai bis 1. Juni 2001 265

e) Erlass des Auswärtigen Amts vom 3. August 2001 265

III. Bundeskanzler Gerhard Schröders Besuch des Bundesgrenzschutzes in Eisenhüttenstadt/Oder anlässlich seiner Sommerreise am 16. August 2001 265

IV. Bericht der Grenzschutzdirektion Koblenz an das BMI vom 14. Februar 2002 266

1. Genese und Zielsetzung des Berichts 266

2. Inhalt des Berichts 266

3. Reaktionen der Bundesregierung 267

V. Berichte des Bundeskriminalamtes an das BMI vom 21. Mai 2002 und 12. März 2003 267

1. Bericht vom 21. Mai 2002 267

a) Genese des Berichts 267

b) Inhalt des Berichts 268

c) Reaktionen der Bundesregierung 268

2. Bericht des Bundeskriminalamtes an das BMI vom 12. März 2003 268

a) Genese des Berichts 268

b) Inhalt des Berichts 268

c) Reaktionen der Bundesregierung 269

Seite

VI. „Wostok-Bericht“ des Bundeskriminalamtes vom 29. Dezember 2003 269

1. Genese der Sonderauswertung „Wostok“ 269

2. Inhalt und Zielsetzung der Sonderauswertung „Wostok“ . . . 270

a) Zielsetzung der Sonderauswertung „Wostok“ 270

b) Ursachen und Auslöser der illegalen Migration aus den GUS-Staaten 270

c) Legendierte Schleusung 270

d) Modalitäten und Ausmaß der legendierten Schleusung . 271

3. Reaktionen und Maßnahmen der Bundesregierung 272

VII. Warnungen und Beschwerden von Schengenpartnern zur Visumerteilungspraxis des Auswärtigen Amts 272

G. Erkenntnisse zum Umfang der durch Schleusungskriminalität möglicherweise verursachten Folgen in den Bereichen Schwarzarbeit, Prostitution und Menschenhandel 273

I. Erkenntnisse zum Umfang legendierter Schleusungen 273

II. Erkenntnisse zum Schicksal der geschleusten Personen 274

1. Erkenntnisse aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) . 274

a) Funktion der PKS 274

b) Inhalt der PKS 274

c) PKS aus den Jahren 1984 bis 2004 275

d) Aussagekraft der PKS 276

2. Einzelhinweise und Vermutungen zum Schicksal der geschleusten Personen 277

a) Schwarzarbeit in Deutschland und in anderen Schengenstaaten 277

b) (Zwangs-)Prostitution und Menschenhandel 278

aa) BKA-Lagebild Menschenhandel 279

aaa) Inhalt und Funktion 279

bbb) BKA-Lagebilder Menschenhandel 1999 bis 2003 – Nationalität der Opfer im Überblick 279

ccc) BKA-Lagebild 1999 280

ddd) BKA-Lagebild 2000 280

eee) BKA-Lagebild 2001 280

fff) BKA-Lagebild 2002 280

ggg) BKA-Lagebild 2003 280

bb) Aussagekraft 280

H. Aussagen der Bundesminister und des Staatsministers Dr. Ludger Volmer zur politischen Verantwortung 281

I. Aufklärungsdefizite 282

Seite

Dritter Teil
Bewertung durch den Untersuchungsausschuss 285

I. Vorbemerkung 285

II. Ergebnis 285

1. Keine schwerwiegenden Folgen durch die Visaerteilungspraxis 285

2. Versäumnisse 286

3. Volmer-Erlass 287

4. Schwierige Rahmenbedingungen in den mittel- und osteuropäischen Ländern einerseits – Reisefreiheit andererseits 288

5. Verpflichtungserklärung 289

6. Reisebüroverfahren 290

7. Reiseschutzversicherungen 290

8. Personalsituation 292

9. Weitere Maßnahmen 292

10. Rückblick 292

11. Ausblick 293

Vierter Teil
Sondervotum der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP 295

I. Einleitung 295

II. Ideologie 297

III. Änderung der Visapolitik durch das Auswärtige Amt 298

1. Die Änderungen des Visaverfahrens im Jahr 1999 298

a) Der Erlass vom 2. September 1999 298

b) Der Erlass vom 15. Oktober 1999 299

2. Der erste Fischer-Erlass (Fischer/Volmer-Erlass) vom 3. März 2000 299

a) Die Rolle von Staatsminister Dr. Ludger Volmer 299

b) Die Rolle von Bundesminister Joseph Fischer 300

c) Die entscheidenden Schwachstellen des Erlasses 301

d) Kritik am ersten Fischer-Erlass 301

e) Briefe der Landesinnenminister 301

f) Fehlende Abstimmung mit den Schengenpartnern 302

3. Reiseschutzpass-Verfahren 302

a) Nochmalige Bestätigung der Regelungen trotz massiver Kritik 302

Seite

b) Einführung des Reiseschutzpasses 302
c) Ausweitung des Verkaufs der Reiseschutzversicherungen 303
d) Ungeprüfte Zulassung weiterer Anbieter von Reiseschutzversicherungen 303
e) Die Einstellung der Privilegierung der Reiseschutzversicherungen (RSV) 304
4. Mangelhaftes Krisenmanagement des Auswärtigen Amtes . . 304
a) Reaktionen des Auswärtigen Amtes auf Meldungen der Auslandsvertretungen 304
b) Warnungen der Sicherheitsbehörden im Hinblick auf die Visapolitik 305
c) Versuche der Schadensbegrenzung durch die Bundesregierung 305
5. Das Verhalten von Bundesminister Joseph Fischer in der Visa-Affäre 305

IV. Erkenntnisse und Reaktionen im Bundesministerium des Innern 306
1. Der erste Fischer-Erlass vom 3. März 2000 306
2. Rechtswidrigkeit des ersten Fischererlasses 308
a) Vernichtende Kritik der EU-Kommission 308
b) Ergebnisse der Sachverständigenanhörung 309
3. Die erste Niederlage von Bundesminister Otto Schily 309
4. Pressekonferenz von Staatsminister Dr. Ludger Volmer ein Jahr nach dem ersten Fischer-Erlass 309
5. Der zweite Fischer-Erlass vom 26. Oktober 2004 310
6. Bewertung durch die EU-Kommission 310
7. Die zweite Niederlage von Bundesminister Otto Schily 310
8. Warnungen der Sicherheitsbehörden 310

V. Erkenntnisse und Reaktionen im Bundeskanzleramt über die Neuordnung der Visumpolitik 312
1. Die Auseinandersetzung zwischen Bundesminister Otto Schily und Bundesminister Joseph Fischer 312
2. Erkenntnisse im Bundeskanzleramt über legendierte Schleusungen 314
3. Zusammenfassung 315

VI. Folgen der Visumpolitik 315
1. Entwicklung der Visumzahlen am Beispiel der Botschaft in Kiew 315
2. Diskussion um tatsächliche Auswirkungen und Schäden für Deutschland 315

Seite

3. Schwarzarbeit 316
4. Frauenhandel/Zwangsprostitution 316
5. Terrorismusverdächtige in Deutschland 316

VII. Verfahren 317

VIII. Zusammenfassende Bewertung 318

Fünfter Teil
Replik durch den Untersuchungsausschuss 319

I. Visumpolitik und Einwanderung 319

II. Ideologie und Kontinuität der Visumpolitik 319
1. Erlasse des Jahres 1999 319
2. Volmer-Erlass 319

III. Skandalisierung 320

IV. Nachbemerkungen zum Verfahren 321
1. Ergänzung des Untersuchungsauftrags 321
2. Exekutive Eigenverantwortung 322
3. Nächtliche Vernehmungen 322
4. Aktenbeiziehung 322
5. Fernsehübertragung 322

Sechster Teil
Übersichten und Verzeichnisse 323

I. Übersicht der Ausschussdrucksachen 323

II. Übersicht Beweis(vorbereitungs-)beschlüsse mit Bearbeitungsstand 404

III. Verzeichnis der zur Beweiserhebung beigezogenen Materialien (A-Materialien) 444

IV. Verzeichnis der Materialien, die dem Untersuchungsausschuss ohne Beiziehungsbeschluss zur Verfügung gestellt wurden (B-Materialien) 460

V. Verzeichnis der Materialien, die Bezug zum Untersuchungsauftrag haben, aber nicht die zu untersuchenden Vorgänge dokumentieren (C-Materialien) 463

VI. Verzeichnis der Zeugen und Sachverständigen 463
1. Zeugen 463
2. Sachverständige 467

Seite

VII. Verzeichnis der Sitzungen 468

Siebter Teil
Dokumentenübersicht 471

Erster Teil

Einsetzung des 2. Untersuchungsausschusses und Verlauf des Untersuchungsverfahrens

A. Einsetzung, Auftrag und Konstituierung des 2. Untersuchungsausschusses

I. Vorgeschichte

1. Das Urteil des Landgerichts Köln vom 9. Februar 2004

Am 9. Februar 2004 verurteilte das Landgericht Köln den Diplom-Mathematiker A. B. wegen des gewerbs- und bandenmäßigen Einschleusens von 571 Ausländern in 21 Fällen – angeklagt waren zunächst 5 217, später weitere 1 776 Einzelfälle – und wegen Betruges zu einer Gesamtstrafe von fünf Jahren Freiheitsstrafe.

Dem Täter wurde vorgeworfen, er habe im Jahr 2000 das Einschleusen von Staatsangehörigen der Ukraine nach Deutschland und in andere Schengenstaaten als eine fortlaufende Verdienstmöglichkeit von erheblichem Umfang erkannt. Anfang 2001 habe er sich dann mit seiner Ehefrau und anderen Personen zusammengeschlossen, um ukrainischen Staatsangehörigen dabei „behilflich zu sein“, durch falsche Angaben hinsichtlich des Reisezwecks und des tatsächlichen Aufenthaltsortes während der Reise eine Aufenthaltsgenehmigung für die Schengenstaaten bei der deutschen Botschaft in Kiew zu beschaffen.

Dabei seien für ihn 300 bis 500 Personen als „Einlader“ in Deutschland tätig gewesen. Auf diese Weise und durch Gruppeneinladungen von Scheinfirmen seien unter seiner Regie „Einladungen“ an Osteuropäer ausgesprochen, die entsprechenden Verpflichtungserklärungen abgegeben und die jeweiligen Personen damit und unter Vorspiegelung falscher Tatsachen in das Schengengebiet eingeschleust worden.

Im Rahmen der Strafzumessungsüberlegungen widmete sich das Gericht ausgiebig dem vom Angeklagten vorgebrachten Einwand, ihm seien seine Taten durch das Verhalten der deutschen Behörden im In- und Ausland erleichtert worden.

Dabei folgte das Gericht dem Vorbringen des Angeklagten insofern, als es seine Gesamtfreiheitsstrafe von acht auf fünf Jahre herabsetzte und dies – unter anderem – auch damit begründete, dass der Angeklagte „unter den Augen der staatlichen Stellen“ gehandelt habe und ihm die Begehung seiner Straftaten gegen das Ausländergesetz von den zuständigen Behörden auf allen Ebenen „sehr leicht gemacht“ worden sei.

Insbesondere die Stadt Köln habe es entgegen der Gesetzes- und Erlasslage versäumt, eine Bonitätsprüfung der Einlader vorzunehmen und die Erklärungsgeber gewissenhaft zu überprüfen. Die Botschaft in Kiew habe zudem „massenhaft“ Visa erteilt, von denen sie gewusst habe oder zumindest hätte wissen müssen, dass der Reisezweck – touristische Gruppenreisen – angesichts der Einkommensverhältnisse in der Ukraine nicht der Wahrheit habe entsprechen können.

Obwohl den zuständigen Stellen des Auswärtigen Amts bekannt gewesen sei, dass wegen des nicht zu bewältigenden Massenandrangs von Visumantragstellern bereits aus Zeitgründen „keinerlei Prüfung der Visumanträge“ habe stattfinden können, seien keinerlei effektive Maßnahmen getroffen worden, wenigstens ein Minimum an Prüfungsdichte und -tiefe bei den Visumantragsverfahren zu erhalten. Die Mitarbeiter der Visumabteilung der Botschaft in Kiew wären faktisch durch Erlasse der politischen Führung des Auswärtigen Amts angewiesen gewesen, Deutschland als weltoffenes Land erscheinen zu lassen und deswegen entgegen der Gesetzeslage selbst bei Zweifeln für eine Visumerteilung zu entscheiden.

Bei dem Fehlverhalten der zuständigen Stellen habe es sich auch nicht um „Entgleisungen im Einzelfall“ gehandelt. Vielmehr sei das Versagen der mit den anstehenden Fragen beschäftigten Behörden „flächendeckend“ und „allumfassend“ gewesen.

Das Urteil und die darin enthaltenen Äußerungen über die Arbeitsweise der im Visumverfahren zuständigen Behörden im In- und Ausland sowie die Dokumentation der Zustände an der deutschen Auslandsvertretung in Kiew wurden kurz darauf durch überregionale Presseberichte auch in der breiten Öffentlichkeit diskutiert. Der Vorsitzende Richter am Landgericht Köln, Ulrich Höppner, wurde dabei dahin gehend zitiert, er habe in der mündlichen Urteilsbegründung von einem „kalten Putsch der politischen Leitung des Auswärtigen Amts gegen die bestehende Rechtsordnung“ gesprochen.

2. Erste Reaktionen im Deutschen Bundestag

Unmittelbar nach der mündlichen Urteilsverkündung wurden die im Urteil aufgeführten Vorwürfe und die darin enthaltene Kritik an der Bundesregierung am 11. Februar 2004 erstmals Gegenstand einer Fragestunde im Deutschen Bundestag (Plenarprotokoll 15/90).

Mehrere Abgeordnete der CDU/CSU-Fraktion stellten Anfragen an die Bundesregierung zur deutschen Visumerteilungspraxis. Insbesondere ging es den Fragestellern darum zu erfahren, wie es dazu habe kommen können, dass Schleusungen aus der Ukraine „in noch nie dagewesenem Ausmaß“ hätten erfolgen können, warum vor allem in Kiew nicht schneller auf den sprunghaften Anstieg der Zahl der Visumanträge und der erteilten Visa reagiert worden sei und Schleusungen durch eine genauere Prüfung von Reisezweck und Rückkehrbereitschaft der Antragsteller nicht rechtzeitig unterbunden worden seien.

Auch sei der Verdacht aufgekommen, dass die Brüder A. und R. D. mehrfach mit Schengenvisa und Reiseschutzpässen nach Deutschland hätten einreisen können, obwohl es konkrete Hinweise des russischen Sicherheitsdienstes FSB gegeben haben soll, dass die Brüder bei der Planung der Geiselnahme im Moskauer Musicaltheater „Nord-Ost“ im Oktober 2002 beteiligt gewesen sein könnten.

In den Fragestunden wurden die Vorwürfe vor allem durch die Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Kerstin Müller, zurückgewiesen: In der Diskussion dürfe nicht außer Acht gelassen werden, dass sich bei der Visumerteilung Botschaften und Generalkonsulate in einem Spannungsfeld bewegten; einerseits bestehe ein großes Interesse an einem regelmäßigen persönlichen Austausch aus wirtschaftlichen, kulturellen oder persönlichen Gründen, andererseits müsse zahlreichen Versuchen der illegalen Einreise nach Deutschland und Europa effektiv begegnet und zudem der inneren Sicherheit Rechnung getragen werden. Bei mehr als drei Millionen Visumanträgen jährlich könnten Fehler nicht ausgeschlossen werden. Käme es aber zu konkretem Missbrauchsverdacht, habe die Bundesregierung selbst das größte Interesse an einer umfassenden Aufklärung des Sachverhalts und arbeite dabei eng und aktiv mit den entsprechenden Ermittlungsbehörden zusammen. Zu den Vorwürfen, unter Terrorismusverdacht stehenden Personen Visa erteilt zu haben, führte sie aus, dass die Anträge der genannten Personen von der Botschaft in Moskau umfassend geprüft und – wie üblich – auch mit den Datenbanken des Ausländerzentralregisters sowie des Schengener Informationssystems abgeglichen worden seien. Einträge hätten bei beiden Datenbanken nicht vorgelegen und auch keine sonstigen Hinweise, die gegen eine Erteilung der Visa gesprochen hätten.

In der 93. Sitzung des Deutschen Bundestages am 3. März 2004 (Plenarprotokoll 15/93) folgten zahlreiche weitere mündliche Fragen.

Auf Verlangen der CDU/CSU-Fraktion schloss sich der Sitzung eine Aktuelle Stunde zum Thema „Haltung der Bundesregierung zur Erleichterung von Einschleusungen und illegalen Einreisen aufgrund von Kontrolllücken an deutschen Flughäfen“ an.

Darüber hinaus wurden 57 weitere schriftliche Fragen mit den Antworten der Bundesregierung am 5. März 2004 veröffentlicht (Bundestagsdrucksache 15/2635). Die Fragen bezogen sich wiederum vor allem auf die Vorwürfe des Vorsitzenden Richters im Strafverfahren vor dem Landgericht Köln.

Es folgte in der 96. Sitzung am 10. März 2004, der 99. Sitzung am 24. März 2004, der 107. Sitzung am 5. Mai 2004 und der 116. Sitzung am 30. Juni 2004 noch eine Vielzahl weiterer mündlicher Fragen zum Thema „Visamissbrauch“ und den damit verbundenen Vorwürfen gegenüber der Bundesregierung.

Parallel zu den Fragestunden gingen zudem zahlreiche schriftliche Fragen in den Monaten März bis Oktober des Jahres 2004 ein, auf die entsprechende Antworten der Bundesregierung folgten (Bundestagsdrucksachen 15/2710, 15/2728, 15/3271, 15/2791, 15/2890, 15/2923, 15/3609, 15/3626, 15/3638, 15/3702, 15/3897, 15/3929, 15/4120, 15/4211).

3. Große Anfrage vom 27. April 2004

Am 27. April 2004 stellte die CDU/CSU-Fraktion nunmehr eine Große Anfrage (Bundestagsdrucksache 15/3032) zum Thema „Richterlich geäußerter Verdacht der Förderung der Schleuser-Kriminalität durch die Bundesregierung“. In einer Vorbemerkung wurde von den Fragestellern unter anderem angeführt, auf der Bundesregierung laste ein schwerwiegender Verdacht: Durch ein neues Erlasssystem zur Regelung der Erteilung von Visa, organisatorisch verbunden mit einem Reiseschutzpasssystem und Entscheidungen im Minutentakt, seien „Straftaten des Schleusens von Menschen“ ermöglicht worden, die dann in Deutschland oder anderen Schengenstaaten als Schwarzarbeiter oder (Zwangs-)Prostituierte ihr Dasein gefristet hätten. Die Gemeinsame Konsularische Instruktione (GKI) der an den Schengenacquis gebundenen EU-Partner als rechtlicher Rahmen für die Erteilung von Visa sei nicht eingehalten worden. Obwohl sich Berichte der deutschen Sicherheitsbehörden, aber auch anderer Schengenstaaten, „über nicht Visa konforme“ Einreisen und Aufenthalte gehäuft hätten, habe die Bundesregierung diese Visapolitik veranlasst bzw. geduldet und damit zum Nachteil Deutschlands und der anderen Schengenstaaten, ihrer Sicherheit und ihrer Sozialsysteme gehandelt.

Die Antwort der Bundesregierung wurde dem Parlament am 2. September 2004 übermittelt (Bundestagsdrucksache 15/3670). Die „in der Vorbemerkung enthaltenen Unterstellungen“ wurden entschieden zurückgewiesen. Die Erlasslage des Auswärtigen Amts bekräftige das deutsche Ausländerrecht, das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) und die Gemeinsame Konsularische Instruktionen als den rechtlichen Rahmen, an den sich die Auslandsvertretungen bei der Visaerteilung zu halten hätten.

4. Kleine Anfrage vom 21. September 2004

Die Fraktion der CDU/CSU bewertete laut Zeitungsberichten (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. September 2004), in denen vor allem der Abgeordnete Dr. Hans-Peter Uhl (CDU/CSU) zitiert wurde, die Antworten nach wie vor als unzureichend und richtete daher am 21. September 2004 eine Kleine Anfrage mit dem Thema „Visa-Politik der Bundesregierung vor dem Hintergrund der Gefahren für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland“ an die Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 15/3778), die durch diese am 26. Oktober 2004 beantwortet wurde (Bundestagsdrucksache 15/4019).

5. Erste Überlegungen zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses

Als Konsequenz aus dem immer stärker werdenden parlamentarischen Engagement zu diesem Thema wurde die Öffentlichkeit in einer dpa-Meldung vom 9. Novem-

ber 2004 darüber informiert, dass die Fraktion der CDU/CSU sich entschlossen habe, einen „Untersuchungsausschuss zu Visa-Kriminalität“ zu beantragen, obwohl in der CDU/CSU-Fraktion nach Presseberichten auch weitere Themen als Gegenstände eines Untersuchungsausschusses erwogen wurden (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. November 2004; Plenarprotokoll 15/149, S. 14000).

II. Einsetzung des 2. Untersuchungsausschusses

Am 25. November 2004 stellte die Fraktion der CDU/CSU einen Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gemäß Artikel 44 GG (Bundestagsdrucksache 15/4285).

III. Untersuchungsauftrag

1. Antrag der CDU/CSU-Fraktion

Der beantragte Untersuchungsausschuss sollte folgenden Auftrag erhalten (Bundestagsdrucksache 15/4285):

„I. Der Untersuchungsausschuss soll klären, ob durch Mitglieder der Bundesregierung oder durch andere Personen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung durch Erlasse, Weisungen oder in sonstiger Weise seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visaerteilungspraxis der deutschen Auslandsvertretungen insbesondere in Moskau, Kiew, Tirana und Pristina

1. gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde,

2. Schwarzarbeit, Prostitution, Frauenhandel, terroristische Handlungen oder sonstige Kriminalität – auch in der Form der Organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, ermöglicht oder erleichtert wurden oder

3. auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengen-Staaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde.

II. Der Untersuchungsausschuss soll dabei insbesondere auch klären,

1. wie es ggf. zu unter Nummer I aufgeführten Missständen gekommen ist,

2. a) ob es Hinweise auf unter Nummer I genannte Missstände infolge der Visaerteilungspraxis und auf Fehlverhalten bei der Visaerteilung gegeben hat;

b) ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind und

c) an wen diese Hinweise ggf. weitergeleitet wurden,

3. wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat.

III. Der Untersuchungsausschuss soll aufgrund seiner Erkenntnisse ggf. auch Vorschläge machen, welche rechtlichen Veränderungen des Visaerteilungsverfahrens erforderlich sind, um die Sicherheitslage der Bundesrepublik Deutschland und der Schengen-Staaten zu verbessern, die Abwehr illegaler Migrationsbewegungen zu verstärken und unser Interesse an Offenheit in der globalisierten Welt nicht durch eine falsche Visapolitik zu gefährden.“

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag anlässlich seiner 145. Sitzung am 2. Dezember 2004 beraten und hierbei insbesondere die Frage nach der Erforderlichkeit und der Sinnhaftigkeit eines Untersuchungsausschusses kontrovers diskutiert (Plenarprotokoll 15/145, S. 13496 ff.).

Der Abgeordnete Dr. Jürgen Gehb (CDU/CSU) verwies hierbei auf die harschen Worte des Vorsitzenden Richters am Landgericht Köln bei der Verkündung des Urteils gegen den Chef einer Schleuserbande, die die von der Bundesregierung umgestaltete Praxis der Visaerteilung geradezu gegeißelt hätten. Es gehe um glatten Rechtsbruch, um politischen Missbrauch und um die Gefährdung unseres Landes. Diese außerordentlich schwerwiegenden Vorwürfe bedürften der Aufklärung. Daher sei der Untersuchungsausschuss notwendig und berechtigt. Die Frage nach einer vorwerfbaren Schuld des Bundesministers des Auswärtigen müsse in diesem Ausschuss mindestens mit geklärt werden. Es gehe nicht um die Mitarbeiter in den Botschaften, sondern um das Fehlverhalten der politischen Leitung. Die Hinweise darauf seien massiv. Daher sei es gerechtfertigt, diesen Untersuchungsausschuss jetzt einzurichten.

Der Abgeordnete Olaf Scholz (SPD) erklärte, es sei wichtig, in einem Untersuchungsausschuss gelassen zu bleiben. Denn Gelassenheit sei notwendig, um sich ohne Vorurteile mit einer Sache zu befassen. Man solle eine gewisse Neugier und auch eine Bereitschaft mitbringen zu akzeptieren, dass es vielleicht anders komme, als man vorher gedacht habe. Ferner solle man die Bereitschaft mitbringen dazuzulernen. Es gehe darum gemeinsam herauszufinden – das sei man dem Land schuldig –, wie die Sicherheitsanforderungen möglichst effizient und sorgfältig erfüllt werden können. Deshalb sei es wichtig, dass man sich in einem solchen Ausschuss nicht nur Bekanntes sage, sondern auch Schlussfolgerungen ziehe, die zu einer Verbesserung in der Praxis führten.

Der Abgeordnete Hellmut Königshaus (FDP) erläuterte die skeptische Haltung seiner Fraktion hinsichtlich der Einsetzung des Untersuchungsausschusses. Der sog. Volmer-Erlass sei in Teilen rechtswidrig. Davon könne man sich bereits überzeugen, indem man ihn lese. Aber dafür brauche man keinen Untersuchungsausschuss. Man

werde selbstverständlich in diesem Untersuchungsausschuss, wenn er denn eingerichtet werde, konstruktiv mitarbeiten. Denn es sei notwendig zu prüfen, ob es bei der Visaerteilung Versäumnisse oder Missstände gegeben habe oder ob es sie womöglich immer noch gebe. Seine Fraktion hätte jedoch gerne das Ergebnis der staatsanwaltlichen Ermittlungen abgewartet.

Der Abgeordnete Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) vertrat die Meinung, dass der Ausschuss Sachverhalte untersuchen wolle, die innerhalb des Deutschen Bundestages schon dutzende Male besprochen und erklärt worden seien. Die Anfragen und die Antworten der Bundesregierung füllten bereits ganze Aktenbände. Es gebe in der Visavergabepraxis des Auswärtigen Amts nichts mehr aufzudecken, weil die Fakten seit Monaten bekannt seien. Der Ausschuss sei also eigentlich überflüssig. Man wolle einen Keil zwischen den Bundesminister des Auswärtigen Joseph Fischer und den Bundesminister des Innern Otto Schily treiben. Die Versuche in diese Richtung überschritten das Recht des Untersuchungsausschusses. Dies sei verfassungswidrig, weil man die geschützte Sphäre der politischen Meinungsbildung in der Bundesregierung nicht achten, sondern ausforschen wolle.

Mit der Mehrheit der Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP überwies das Plenum den Antrag an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung.

2. Annahme des Antrags in erweiterter Fassung

Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung befasste sich in seinen Sitzungen am 2. und 16. Dezember 2005 mit dem Antrag. Mit Datum vom 17. Dezember 2005 legte er seine Beschlussempfehlung und seinen Bericht vor (Bundestagsdrucksache 15/4552). Der Ausschuss empfahl, den Einsetzungsantrag in geänderter Fassung anzunehmen. Die geänderte Fassung sah insbesondere vor, in die Prüfung auch den Zeitraum vor 1998 einzubeziehen und mit Blick auf die Untersuchung etwaiger regierungsinterner Meinungsverschiedenheiten die verfassungsrechtliche Schranke des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ausdrücklich aufzuführen. Darüber hinaus wurden einige Modifizierungen und Präzisierungen vorgeschlagen, so dass der vorgeschlagene Text wie folgt lautete:

„I. Der Untersuchungsausschuss soll klären, ob durch Mitglieder der Bundesregierung oder durch andere Personen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung durch Erlasse, Weisungen oder in sonstiger Weise seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengen-Staaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visaerteilungspraxis der deutschen Auslandsvertretungen insbesondere in Moskau, Kiew, Tirana und Pristina

1. gegen geltendes Recht oder internationale, insbesondere Schengener Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde,

2. Schwarzarbeit, Prostitution, Frauenhandel, terroristische Handlungen oder sonstige Kriminalität – auch in der Form der Organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, ermöglicht oder erleichtert wurden.

II. Der Untersuchungsausschuss soll zur Aufklärung der Visaerteilungspraxis der deutschen Auslandsvertretungen und dabei der Anwendung des geltenden Ausländerrechts auch unter Einbeziehung des Zeitraums vor 1998 insbesondere prüfen,

1. welche Vorgaben für die Ermessensentscheidungen in Visaerteilungsverfahren gemacht wurden, um eine sachgerechte und gleichmäßige Praxis sicherzustellen,

2. welche Vorgaben für die Zusammenarbeit der Auslandsvertretungen mit den zuständigen Ausländerämtern bestanden und wie die Zusammenarbeit faktisch ablief und

3. wodurch die Entwicklung des Reise- und Besuchsverkehrs zwischen dem Schengen-Raum und den MOE- sowie GUS-Staaten wesentlich bestimmt war.

III. Der Untersuchungsausschuss soll dabei insbesondere auch klären,

1. wie es zu den unter I aufgeführten Missständen – wenn sie festgestellt werden können – gekommen ist,

2. a) ob es Hinweise auf unter Nummer I genannte Missstände infolge der Visaerteilungspraxis und auf Fehlverhalten bei der Visaerteilung gegeben hat;

   b) ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind und

   c) an wen diese Hinweise ggf. weitergeleitet wurden,

3. wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat, soweit dadurch der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung nicht in verfassungswidriger Weise berührt wird.

IV. Der Untersuchungsausschuss soll auf Grund seiner Erkenntnisse ggf. auch Vorschläge machen, welche rechtlichen Veränderungen des Visaerteilungsverfahrens erforderlich sind, um die Sicherheitslage der Bundesrepublik Deutschland und der Schengen-Staaten zu verbessern, die Abwehr illegaler Migrationsbewegungen zu verstärken und unser Interesse an Offenheit in der globalisierten Welt nicht durch eine falsche Visapolitik zu gefährden.“

Noch am selben Tag wurden in einer Plenardebatte zur Einsetzung des 2. Untersuchungsausschusses noch einmal die unterschiedlichen Standpunkte hervorgehoben (Plenarprotokoll 15/149, S. 13989 ff.).

Hierbei verwies der Abgeordnete Dr. Dieter Wiefelspütz (SPD) darauf, dass die Mehrheit das Recht habe, den Untersuchungsauftrag maßvoll zu ergänzen und zusätzliche Fragen zu stellen. Das habe man in Abschnitt II der Beschlussempfehlung getan. Die zusätzlichen Fragen dienten dazu, den Untersuchungsauftrag abzurunden, damit man ein vollständiges Bild bekomme. Man sei daran interessiert, dass der 2. Untersuchungsausschuss installiert werde, dass er sich konstituiere, damit er seine Arbeit zügig aufnehmen und zügig beenden könne. Der Untersuchungsgegenstand sei, so wie man ihn beraten habe, verfassungskonform. Man habe eine sinnvolle Ergänzung vorgenommen.

Der Abgeordnete Dr. Jürgen Gebh (CDU/CSU) hingegen bewertete die durchgeführte Prüfung durch den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung als redaktionelle Marginalie. Die einzige quantitativ zählbare und qualitativ wirksame Veränderung liege darin, dass man unter Abschnitt II den Antrag bepackt habe, indem man ausführe, dass die Visaerteilungspraxis nicht nur seit Oktober 1998 zu untersuchen sei, sondern auch für den Zeitraum vor 1998. Diese Änderung sei in doppelter Hinsicht verfassungswidrig, weil sie gegen das Bepackungsverbot verstoße und weil sie nicht bestimmt sei.

Der Abgeordnete Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) bekräftigte, der Antrag der Fraktion der CDU/CSU auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses habe durch die Befassung durch den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung nicht gelitten, sondern er sei verbessert worden. Der Antrag enthalte nunmehr einen völlig neuen Abschnitt II. Für diesen Abschnitt habe man gesorgt, weil der Antrag damit aus sich heraus erst verständlich werde. Man habe für diese Änderung gesorgt, um erklären und nachprüfen zu können, wie es in den dargestellten Fällen zu Visaentscheidungen gekommen sei. Dabei gehe es nicht nur um Erlasse, Weisungen und sonstiges Verhalten vonseiten der Bundesregierung seit Oktober 1998. Der Text des Antrags ermögliche es jetzt, auch die Erlass- und Weisungslage vor 1998 zu überprüfen.

Der Abgeordnete Hellmut Königshaus (FDP) betonte noch einmal, dass seine Fraktion zum gegenwärtigen Zeitpunkt einen Untersuchungsausschuss nicht für erforderlich halte. Man respektiere jedoch den Wunsch der Fraktion der CDU/CSU und begrüße es, dass im Kern offenbar Konsens über den Untersuchungsauftrag hergestellt werden konnte, auch wenn gewisse Meinungsverschiedenheiten bleiben würden. Man solle in jedem Fall dafür sorgen, dass wenigstens dieser Untersuchungsausschuss ohne Anrufung des Bundesverfassungsgerichts auskomme. Bezüglich des zeitlichen Rahmens, der vom Untersuchungsauftrag erfasst werden solle, rufe er in Erinnerung, dass man sich beim Berichterstattergespräch darauf verständigt habe, die Zeit vor 1998 sozusagen als Referenzgröße zu gebrauchen. Es gehe hier also um den Stand vor 1998 und nicht darum, den Untersuchungsgegenstand auszuweiten. Das heiße, der Status quo per 1998 solle festgestellt werden.

Die Beschlussempfehlung wurde hinsichtlich

- der Abschnitte I, III Nr. 1 und 2 sowie IV mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,
- des Abschnitts II mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP und
- des Abschnitts III Nr. 3 mit je einer Stimme der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der übrigen Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU

angenommen.

Die Fraktion der CDU/CSU sah die von den Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgenommene Ergänzung des Abschnitts II wegen Verletzung des auch in § 2 Abs. 2 PUAG zum Ausdruck kommenden so genannten Bepackungsverbotes als verfassungswidrig an.

Die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verwiesen auf die bei der Verabschiedung des Untersuchungsausschussgesetzes in Bezug genommene und vom Bundesverfassungsgericht bejahte Befugnis zu Zusatzfragen. Danach seien Zusatzfragen, die denselben Untersuchungsgegenstand betreffen und diesen im Kern unverändert ließen, auch gegen den Willen der Antragsteller zulässig, wenn dies zur Gewinnung eines umfassenderen und wirklichkeitsgetreueren Bildes des angeblichen Missstandes nötig sei.

IV. Konstituierung des 2. Untersuchungsausschusses

Der 2. Untersuchungsausschuss des 15. Deutschen Bundestages ist noch am 17. Dezember 2004 unmittelbar nach dem Einsetzungsbeschluss im Plenum durch den Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages, Dr. Norbert Lammert, konstituiert worden. Hierbei hat der Vizepräsident darauf hingewiesen, dass nun das zweite Mal Rechtsgrundlage das Untersuchungsausschussgesetz sein werde, mit dem man bereits im 1. Untersuchungsausschuss gute Erfahrungen gemacht habe. Nach Einschätzung der Beteiligten und vieler Beobachter hätten sich die einzelnen Regelungen dieses Gesetzes bewährt.

1. Mitglieder des 2. Untersuchungsausschusses

Die Fraktionen haben folgende Ausschussmitglieder benannt:

SPD

Ordentliche Mitglieder	Sebastian Edathy
	Michael Hartmann (Wackernheim)
	Monika Heubaum
	Dr. Bärbel Kofler
	Volker Neumann (Bramsche)
	Olaf Scholz
Stellvertretende Mitglieder	Detlef Dzembritzki
	Jelena Hoffmann (Chemnitz)
	Rolf Kramer
	Johannes Pflug
	Gerold Reichenbach
	Rüdiger Veit

CDU/CSU

Ordentliche Mitglieder	Clemens Binninger
	Dr. Jürgen Gehb
	Reinhard Grindel
	Michaela Noll
	Dr. Hans-Peter Uhl
Stellvertretende Mitglieder	Ute Granold
	Eckart von Klaeden
	Claudia Nolte
	Dr. Ole Schröder
	Matthias Sehling

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Ordentliches Mitglied	Jerzy Montag
Stellvertretendes Mitglied	Rainder Steenblock

FDP

Ordentliches Mitglied	Hellmut Königshaus
Stellvertretendes Mitglied	Dr. Max Stadler.

Der Abgeordnete Dr. Jürgen Gehb (CDU/CSU) ist am 25. Januar 2005 als ordentliches Mitglied aus dem Ausschuss ausgeschieden. Für ihn wurde das bisherige stellvertretende Mitglied Eckart von Klaeden (CDU/CSU) als ordentliches Mitglied benannt. Am 25. Februar 2005 wurde Rita Pawelski (CDU/CSU) als stellvertretendes Mitglied benannt. Mit Wirkung vom 19. April 2005 trat Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen) (CDU/CSU) als stellvertretendes Mitglied für die ausscheidende Claudia Nolte (CDU/CSU) in den 2. Untersuchungsausschuss ein.

In der Zeit vom 27. April bis 10. Mai 2005 nahm Swen Schulz (Spandau) (SPD) anstelle von Sebastian Edathy (SPD) die Aufgaben eines ordentlichen Mitglieds wahr, während Sebastian Edathy (SPD) für Rolf Kramer (SPD) als stellvertretendes Mitglied fungierte. Ab 6. Juli 2005 trat Eckhardt Barthel (Berlin) (SPD) anstelle von Rolf Kramer (SPD) dem 2. Untersuchungsausschuss als stellvertretendes Mitglied bei.

Am 14. Juli 2005 trat Barbara Wittig (SPD) für die mit gleichem Datum ausgeschiedene Monika Heubaum (SPD) als ordentliches Mitglied dem Ausschuss bei. Die stellvertretenden Mitglieder der SPD-Fraktion Johannes Pflug, Gerold Reichenbach und Rüdiger Veit wurden ab 14. Juli 2005 durch Jörg Vogelsänger, Horst Kubatschka und Jörg Tauss ersetzt.

2. Bestimmung des Vorsitzenden und seines Stellvertreters

Der 2. Untersuchungsausschuss hat in seiner konstituierenden Sitzung am 17. Dezember 2004 den Abgeordneten Dr. Hans-Peter Uhl (CDU/CSU) zum Vorsitzenden und den Abgeordneten Volker Neumann (Bramsche) (SPD) zum stellvertretenden Vorsitzenden bestimmt.

3. Benennung der Obleute und Benennung der Berichterstatter

Als Obleute für ihre Fraktionen wurden in der konstituierenden Sitzung benannt:

SPD	Olaf Scholz
CDU/CSU	Dr. Jürgen Gehb
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Jerzy Montag
FDP	Hellmut Königshaus.

Mit Ausscheiden des Obmanns Dr. Jürgen Gehb (CDU/CSU) übernahm Eckart von Klaeden die Funktion des Obmanns der Fraktion der CDU/CSU.

Zu Berichterstattern wurden in der konstituierenden Sitzung ernannt:

SPD	Michael Hartmann (Wackernheim)
CDU/CSU	Michaela Noll
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Jerzy Montag
FDP	Hellmut Königshaus.

4. Benannte Mitarbeiter der Fraktionen

Die Fraktionen haben folgende Mitarbeiter für eine Tätigkeit im 2. Untersuchungsausschuss benannt:

SPD

– Till Oliver Rothfuß
– Jutta Bieringer (ab 8. Februar 2005)
– Kirsten Lampe (ab 8. April 2005)
– Robert Lorentz
– Oliver Reisinger
– Heide Schultz (ab 27. April 2005)

CDU/CSU

– Rudolf Seiler
– Guido Beermann (ab 23. Februar 2005)
– Wilfried Braun
– Axel Schlegtendahl

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

– Dr. Katharina Spieß
– Markus Kamrad (ab 25. Februar 2005)
– Johanna Kusch (ab 22. Februar 2005)
– Dagmar Selman (ab 25. Februar 2005)

FDP

– Tim Heerhorst
– Sabine Gohlke
– Fabian Kyrieleis (ab 14. März 2005)
– Marion Vogdt (ab 14. März 2005).

Die jeweils erstgenannten Mitarbeiter sind diejenigen, die verantwortliche Ansprechpartner für die Verbindung zwischen den Fraktionen und dem Sekretariat waren.

5. Beauftragte der Bundesregierung und des Bundesrates

Die nachfolgenden Beauftragten der Bundesregierung und des Bundesrates wurden dem Ausschusssekretariat schriftlich angezeigt und haben als Vertreter ihres Ministeriums bzw. ihrer Landesvertretung an nichtöffentlichen und öffentlichen Sitzungen teilgenommen.

a) Beauftragte der Bundesregierung

– Bundeskanzleramt:

  Regierungsdirektor Dr. Matthias Schmidt

  Regierungsdirektor Torsten Akmann (Vertreter)

– Auswärtiges Amt:

  Vortragende Legationsrätin Dr. Patricia Flor

  Vortragender Legationsrat Michael Kindsgrab (Vertreter)

  Vortragender Legationsrat I. Klasse Werner Burkhart (ab 21. Januar 2005)

– Bundesministerium der Finanzen:

  Regierungsdirektor Thorsten Ruge

  Regierungsdirektor Jürgen Tietze (Vertreter)

– Bundesministerium des Innern:

  Ministerialrat Dr. Hans-Georg Maaßen

  Regierungsdirektorin Friederike Ortmann (1. Vertreterin)

  Regierungsrätin z. A. Ulrike Bender (2. Vertreterin)

  Regierungsdirektor Dr. Dieter Romann (3. Vertreter) (ab 9. März 2005)

  Regierungsdirektor Hans-Leo Dirks (Vertreter) (ab 3. Mai 2005)

  Oberregierungsrat Jörg Eickelpasch (Vertreter) (ab 3. Mai 2005)

  Regierungsrätin z. A. Alexandra Kuczynski (ab 5. April 2005).

b) Beauftragte des Bundesrates

– Baden-Württemberg:

  Ministerialrat Dago Vögele

– Bayern:

  Ministerialrat Josef Krabatsch

– Nordrhein-Westfalen:

  Ministerialrätin Dorothea Schuk (bis 6. Juni 2005)

  Ministerialrätin Birgit Weck (ab 6. Juni 2005)

– Saarland:

  Regierungsdirektor Hans-Georg Hofmann

  Nicole Schmitt (bis 22. April 2005)

  Andrea Becker

  Kerstin Kowol (ab 22. April 2005)

– Sachsen:

  Ministerialrat Martin Flasche

– Thüringen:

  Dr. Axel Hartmann.

6. Sekretariat des 2. Untersuchungsausschusses

Dem Sekretariat des 2. Untersuchungsausschusses gehörten an:

Leiter:	Regierungsdirektor Dr. Stefan H. Kremer
Stellvertretender Leiter:	Regierungsdirektor Christian Heyer

Referentin:	Regierungsdirektorin Barbara Blum (ab 21. Juni 2005)
Referentin:	Oberregierungsrätin Claudia Bülter (ab 14. April 2005)
Referent:	Regierungsrat z. A. Karsten Witt (ab 14. April 2005)
Sachbearbeiterin:	Oberamtsrätin Christa Reuther
1. Ausschusssekretärin:	Verwaltungsangestellte Petra Mendel
2. Ausschusssekretär bzw. -sekretärin:	Verwaltungsangestellter Mario Schalla (bis 28. Februar 2005) Haike Horak (ab 6. April 2005).

Darüber hinaus wurden die geprüften Rechtskandidatinnen Laura Mundt (ab 1. Februar 2005), Beate Metz (ab 4. April 2005) und Caroline Günzer (ab 22. Juli 2005) sowie der Rechtsreferendar Carsten Sauerwald im Ausschuss eingesetzt. Hinzu kamen mehrere halbtags beschäftigte studentische Hilfskräfte für Kopier- und Verteilarbeiten sowie andere unterstützende Tätigkeiten.

Insbesondere nach Bekanntwerden der vorzeitigen Beendigung des 2. Untersuchungsausschusses und der damit verbundenen kurzfristigen Erstellung des Sachstandsberichts war das Sekretariat mit zusätzlichem Personal (s. o.) ausgestattet worden.

V. Parallelverfahren

1. Information über Verfahren durch die Ministerpräsidenten bzw. Landesjustizminister

Auf der Grundlage eines Beschlusses vom 20. Januar 2005 haben sich der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende des 2. Untersuchungsausschusses am 21. Januar 2005 mit der schriftlichen Bitte an die Ministerpräsidenten der Länder gewandt, dem Ausschuss mitzuteilen, welche Strafverfahren oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahren in den einzelnen Ländern anhängig sind oder seit 1998 anhängig waren, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität, Visamissbrauch bzw. Menschenhandel zum Gegenstand haben oder hatten.

Eine Auswertung aller eingegangenen Antwortschreiben der Ministerpräsidenten bzw. der Justizminister hat ergeben, dass kein Bundesland diese Frage in vollem Umfang beantworten konnte. Weder bei der Datenerhebung der Justiz noch bei der Polizei der einzelnen Länder konnten die zur Verfügung stehenden statistischen Auswertungsmöglichkeiten die abgefragten Deliktsbereiche hinreichend eingrenzen und Verfahren herausfiltern, die einen Zusammenhang mit dem Thema des 2. Untersuchungsausschusses aufweisen. Eine Einzelauswertung aller in Betracht kommenden Verfahren konnte aufgrund fehlender Kapazitäten und der Vielzahl der Deliktsfälle von keinem Bundesland geleistet werden. Vielmehr wurden ganz überwiegend Umfragen bei den zuständigen Staatsanwaltschaften durchgeführt und die hierbei aus der Erinnerung zusammengeführten Ergebnisse mitgeteilt.

2. Weitere einschlägige gerichtliche Verfahren

Der 2. Untersuchungsausschuss hat durch entsprechende Beschlüsse Gerichtsakten der Landgerichte Köln, Memmingen, Münster, Dresden, Offenburg, Leipzig, Zwickau und Chemnitz angefordert. In diesem Zusammenhang wurden dem Ausschuss insgesamt 576 Gerichtsakten zur Verfügung gestellt.

Den Fraktionen wurden auszugsweise Kopien der Akten übersandt. Der Gesamtbestand der Gerichtsakten konnte bei Bedarf im Sekretariat eingesehen werden.

Bei Durchsicht der Gerichtsakten wurde teilweise festgestellt, dass in den (nicht für die Fraktionen kopierten) Beiakten mehrere Beweismittelordner enthalten waren, die ausschließlich Protokolle und Vermerke zu Inhalten von Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen (TKÜ) nach § 100a StPO enthielten. Hinsichtlich der durch die Überwachung des Fernmeldeverkehrs nach § 100a StPO erlangten Unterlagen besteht ein Beweiserhebungsverbot für Untersuchungsausschüsse aufgrund der Regelung des Artikels 44 Abs. 2 Satz 2 GG, der im Rahmen der zulässigen Beweiserhebung festlegt, dass das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis unberührt bleibt. Daher wurden diese Protokolle aussortiert und im Sekretariat unter Verschluss genommen.

Eine nähere Befassung durch entsprechende Zeugenvernehmungen erfolgte zu den Prozessen in Memmingen, Köln, Dresden und Münster.

3. Strafanzeigen bzw. Ermittlungsverfahren gegen Mitglieder und Bedienstete der Bundesregierung

Neben diesen Gerichtsakten wurden Akten der Staatsanwaltschaft Berlin im Zusammenhang mit laufenden Ermittlungen gegen einen Mitarbeiter des Auswärtigen Amts und einen Mitarbeiter des Bundesministeriums des Innern wegen des Verdachts der Vorteilsannahme bzw. Verdachts der Beihilfe zur gewerbsmäßigen Schleusung von Ausländern durch Unterlassen angefordert und zur Verfügung gestellt.

Am 13. August 2004 war bei der Staatsanwaltschaft Köln die Strafanzeige eines Bürgers aus Pulheim gegen den Bundesminister des Auswärtigen Joseph Fischer und den Bundesminister des Innern Otto Schily u. a. wegen Beihilfe bzw. Mitwisserschaft zum Landfriedensbruch und Gefährdung der öffentlichen Sicherheit gemäß § 125 StGB eingegangen.

Die Strafanzeige wurde zuständigkeitshalber an die örtlich zuständige Staatsanwaltschaft in Berlin abgegeben, die jedoch keine Veranlassung sah, in strafrechtliche Er-

mittlungen einzutreten, da sich keine tatsächlichen Anhaltspunkte für das Vorliegen eines strafrechtlich relevanten Verhaltens der beschuldigten Personen ergeben hatten.

B. Verlauf des Untersuchungsverfahrens

I. Beschlüsse und Absprachen zum Verfahren

1. Kurzbezeichnung des Ausschusses

In der Vergangenheit haben sich Untersuchungsausschüsse zur besseren Orientierung in der Öffentlichkeit teilweise Kurztitel gegeben. Anlässlich der 2. nichtöffentlichen Sitzung am 20. Januar 2005 wurde die Frage zur Diskussion gestellt, ob der Ausschuss sich neben der offiziellen Bezeichnung einen Kurztitel geben wolle. Obwohl man übereinkam, in einer der nächsten Sitzungen die Frage einer Kurzbezeichnung erneut zu beraten, wurde dieses Thema nicht mehr aufgegriffen. Damit blieb es bei der formalen Bezeichnung „2. Untersuchungsausschuss – 15. Wahlperiode“.

2. Zutrittsrecht für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen und der Abgeordneten

Der 2. Untersuchungsausschuss hat in seiner 2. Sitzung am 20. Januar 2005 beschlossen, den benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fraktionen nach § 12 Abs. 2 PUAG Zutritt zu den Beratungssitzungen und – soweit die persönlichen Voraussetzungen vorliegen – auch zu VS-eingestuften Sitzungen zu gewähren. Ferner wurde Übereinstimmung erzielt, dass in Einzelfällen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Abgeordneten nach vorheriger schriftlicher Anmeldung an Beratungssitzungen teilnehmen dürfen.

3. Behandlung von Beweisanträgen

Zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Vorbereitung der Beratungssitzungen ist der 2. Untersuchungsausschuss in seiner 2. Sitzung am 20. Januar 2005 übereingekommen, Beweisanträge grundsätzlich nur dann in den Beratungssitzungen zu behandeln, wenn sie schriftlich bis zum Donnerstag der Vorwoche, 9.00 Uhr, beim Sekretariat eingegangen sind.

4. Protokollierung der Ausschusssitzungen

Nach § 11 Abs. 1 PUAG ist über die Sitzungen des Untersuchungsausschusses ein Protokoll zu fertigen. Absatz 2 des Gesetzes legt fest, dass die Beweiserhebungen wörtlich protokolliert werden. Über die Art der Protokollierung der Beratungssitzungen entscheidet der Ausschuss.

In seiner 2. Sitzung am 20. Januar 2005 hat sich der Ausschuss zur Dokumentation der Ausschusssitzungen entsprechend § 11 PUAG auf folgendes Verfahren verständigt:

„Beschluss 1
(zum Verfahren)

1. Alle öffentlichen und nichtöffentlichen Sitzungen, die der Beweiserhebung oder sonstiger Informationsbeschaffung des Ausschusses dienen, sind stenographisch aufzunehmen.

2. Alle nichtöffentlichen Beratungen werden in einem durch das Sekretariat zu fertigenden Kurzprotokoll festgehalten. Der Untersuchungsausschuss behält sich vor, in Ausnahmefällen auch die stenographische Protokollierung einer nichtöffentlichen Beratungssitzung zu verlangen.“

5. Verteilung von Ausschussdrucksachen, Beweisbeschlüssen und sonstigen Ausschussmaterialien

Der 2. Untersuchungsausschuss hat hinsichtlich der Verteilung der Ausschussdrucksachen, Beweisbeschlüsse und sonstiger Ausschussmaterialien in seiner 2. Sitzung am 20. Januar 2005 folgenden Beschluss gefasst:

„Beschluss 2
(zum Verfahren)

I. Grundsatz der Verteilung von Ausschussdrucksachen, Beweisbeschlüssen und sonstigen Ausschussmaterialien

Ausschussdrucksachen, Beweisbeschlüsse und Ausschussmaterialien (MAT A, MAT B und MAT C) sind durch das Sekretariat des 2.UA-15.WP zu verteilen an:

1. Ordentliche und stellvertretende Mitglieder
2. Benannte Mitarbeiter(innen) der Fraktionen
3. Beauftragte der Bundesregierung und des Bundesrates

Die Materialien werden wie folgt bezeichnet:

– MAT A sind Antworten auf Beweisbeschlüsse (Beiziehungsbeschlüsse).

– MAT B sind Beweismaterialien, die nicht aufgrund eines Beweisbeschlusses, sondern aufgrund freiwilliger Zusendung eingehen.

– MAT C sind Materialien, die Bezug zum Untersuchungsauftrag haben, aber nicht die zu untersuchenden Vorgänge dokumentieren, wie Verwaltungsentscheidungen in vergleichbaren Fällen, allgemeine Dienstanweisungen u. ä., die nicht aufgrund von Beweisbeschlüssen eingehen.

II. Verteilung umfangreicher Ausschussmaterialien

MAT A, B und C mit einem Umfang von 31 bis 1 000 Seiten werden lediglich in je zwei Exemplaren an die Fraktionen der SPD und CDU/CSU sowie in je einem Exemplar an die Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP verteilt. Bei darüber hinaus-

gehendem Umfang erhalten alle Fraktionen je ein Exemplar.

Bei besonders großem Umfang wird von einer Verteilung abgesehen und stattdessen ein Exemplar im Ausschusssekretariat zur Verfügung gestellt; in Zweifelsfällen verständigen sich der Vorsitzende und die Obleute.

Das Anschreiben der abgebenden Stelle wird in jedem Fall gemäß Verteiler in Ziffer I. versandt."

Zu einem späteren Zeitpunkt wurde Punkt II dahin gehend modifiziert, dass auch Ausschussmaterialien mit einem Umfang von über 1 000 Seiten in zweifacher Ausfertigung an die Fraktionen der SPD und CDU/CSU verteilt werden sollten.

Ausgenommen hiervon wurden dem Ausschuss zur Verfügung gestellte Akten der Staatsanwaltschaften und Gerichte. Von diesen Beweismaterialien wurden nur die Verfahrensakten vervielfältigt und den Fraktionen zur Verfügung gestellt. Die Beiakten und Beweismittelordner standen im Sekretariat zur Einsichtnahme zur Verfügung.

6. Ausführungsbeschlüsse

Bereits anlässlich der 2. Sitzung des Untersuchungsausschusses am 20. Januar 2005 gaben Vertreter der Bundesregierung zu bedenken, dass aufgrund der sehr weit gefassten Beweisanträge mit einem ganz erheblichen Umfang an Aktenmaterial zu rechnen sei. Es wurde angeregt, anhand von Aktenplänen, die dem Ausschuss zur Verfügung gestellt werden könnten, die Beweisanträge zu konkretisieren.

Daraufhin einigten sich die Ausschussmitglieder auf ein „Stufen-Verfahren" mit sog. Ausführungsbeschlüssen, das auf sämtliche Aktenbeiziehungsanträge bei der Bundesregierung Anwendung finden sollte.

„Stufen-Verfahren

1. Der Beweisbeschluss wird zunächst in der beantragten, weiten Fassung des Antragstellers beschlossen.

2. Es sollen daraufhin noch keine Akten von der Bundesregierung an den Ausschuss übergeben, sondern allein Aktenverzeichnisse vorgelegt werden, anhand derer der Ausschuss die zur Beweisaufnahme tatsächlich notwendigen Aktenteile bestimmen kann.

3. Nach Durchsicht dieser Aktenverzeichnisse wird der Ausschuss weitere formelle Beschlüsse dazu fassen, welche der in den vorgelegten Aktenverzeichnissen bezeichneten Aktenteile tatsächlich von der Bundesregierung „körperlich" zur Verfügung gestellt werden sollen.

4. Die Bundesregierung übermittelt dem Ausschuss daraufhin nur diese konkret bezeichneten Akten mit entsprechenden Vollständigkeitserklärungen."

7. Behandlung der Ausschussprotokolle

Ebenfalls während der 2. Sitzung des 2. Untersuchungsausschusses am 20. Januar 2005 wurde die Vorgehensweise im Zusammenhang mit den Ausschussprotokollen durch Beschluss festgelegt:

„Beschluss 3
(zum Verfahren)

I. Protokolle nichtöffentlicher Sitzungen

1. Protokolle nichtöffentlicher Sitzungen erhalten die Mitglieder des Untersuchungsausschusses und ihre Stellvertreter, die benannten Mitarbeiter(innen) der Fraktionen sowie die Beauftragten der Bundesregierung und des Bundesrates.

2. Dritte haben grundsätzlich kein Recht auf Einsichtnahme in Protokolle nichtöffentlicher Sitzungen und folglich auch nicht darauf, dass ihnen Kopien solcher Protokolle überlassen werden. Eine Ausnahme besteht nur gegenüber Behörden, wenn der Untersuchungsausschuss entschieden hat, Amtshilfe zu leisten.

II. Protokolle öffentlicher Sitzungen

1. Protokolle öffentlicher Sitzungen erhalten der unter Punkt I.1. genannte Personenkreis, darüber hinaus auf Antrag auch Behörden, wenn der Untersuchungsausschuss entschieden hat, Amtshilfe zu leisten.

2. Einem Dritten soll Einsicht in die Protokolle gewährt werden, wenn er ein berechtigtes Interesse nachweist. Dies kann auch dadurch geschehen, dass eine Kopie zur Verfügung gestellt wird. Der Vorsitzende entscheidet über die Einsicht. Er sieht auch bei Vorliegen eines berechtigten Interesses von der Gewährung von Einsicht ausnahmsweise ab, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Ausschuss ein Einsichtsrecht verneinen würde. In diesem Fall ist eine Entscheidung des Ausschusses herbeizuführen.

III. Protokolle VS-VERTRAULICH oder höher eingestufter Sitzungen

Ist das Protokoll über die Aussage eines Zeugen VS-VERTRAULICH oder höher eingestuft, so ist dem Zeugen Gelegenheit zu geben, dies in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages einzusehen. Eine Kopie erhält er nicht."

8. Verzicht auf Verlesung von Schriftstücken

Ferner hat der 2. Untersuchungsausschuss in seiner 2. Sitzung am 20. Januar 2005 auf der Grundlage von § 31 Abs. 2 PUAG folgenden Beschluss gefasst:

„Beschluss 4
(zum Verfahren)

Gemäß § 31 Abs. 2 Untersuchungsausschussgesetz wird auf die Verlesung von Protokollen und Schriftstücken verzichtet, soweit diese vom Ausschusssekretariat allen Mitgliedern des Untersuchungsausschusses zugänglich gemacht worden sind."

9. Geheimhaltung

a) Verpflichtung zur Geheimhaltung

Hinsichtlich der Geheimhaltung hat sich der 2. Untersuchungsausschuss während seiner 2. Sitzung am 20. Januar 2005 durch Beschluss wie folgt geeinigt:

„Beschluss 5
(zum Verfahren)

1. Die Mitglieder des 2.UA-15.WP sind aufgrund des Untersuchungsausschussgesetzes, der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages, ggf. ergänzt um Beschlüsse des 2.UA-15.WP in Verbindung mit § 353b Abs. 2 Nr. 1 StGB zur Geheimhaltung derjenigen Angelegenheiten verpflichtet, die ihnen durch Übermittlung der von amtlichen Stellen als VS-VERTRAULICH bzw. VERTRAULICH und höher eingestuften Unterlagen bekannt werden.
2. Diese Geheimhaltungsverpflichtung erstreckt sich auch auf solche Angelegenheiten, die aufgrund von Unterlagen bekannt werden, deren VS-Einstufung bzw. Behandlung als VS-VERTRAULICH oder höher sowie als VERTRAULICH oder höher durch den Untersuchungsausschuss selbst veranlasst oder durch den Vorsitzenden unter Berücksichtigung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juli 1984 (BVerfGE 67, S. 100 ff.) zur Wahrung des Grundrechtsschutzes (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, Steuergeheimnisse und informelles Selbstbestimmungsrecht) vorgenommen wird.
3. Die Geheimhaltungsverpflichtung entfällt, wenn und soweit die aktenführende Stelle bzw. der Untersuchungsausschuss die Einstufung als VS-VERTRAULICH und höher bzw. die Behandlung als VERTRAULICH und höher aufhebt.
4. Im Übrigen gilt die Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages.
5. Anträge, deren Inhalt möglicherweise geheimhaltungsbedürftig ist, sollen in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt werden. Über die Hinterlegung soll der Antragsteller das Ausschusssekretariat unterrichten."

b) Verteilung von Verschlusssachen

Zur Verteilung der Verschlusssachen wurde am selben Tag im Hinblick auf § 16 Abs. 1 PUAG folgender Beschluss gefasst:

„Beschluss 6
(zum Verfahren)

I. Grundsatz der Verteilung von zugeleiteten Verschlusssachen

Von den für den 2. UA-15.WP in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages eingehenden VS-VERTRAULICH oder GEHEIM eingestuften Beweismaterialien sind Ausfertigungen herzustellen und zwar für

1. die Fraktionen der SPD und der CDU/CSU im Ausschuss je zwei,
2. die Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP im Ausschuss je eine,
3. das Sekretariat zugleich für den Vorsitzenden und den stellvertretenden Vorsitzenden je eine.

Den Mitgliedern der Fraktionen sowie deren benannten Mitarbeitern, die zum Umgang mit Verschlusssachen ermächtigt und zur Geheimhaltung förmlich verpflichtet sind, werden auf Wunsch die jeweiligen Exemplare ausgehändigt.

Der Geheimschutzbeauftragte des Deutschen Bundestages wird aufgefordert, den Mitgliedern und Mitarbeitern der Fraktionen in Räumen, die von diesen bestimmt werden, Verwahrgelasse zur Aufbewahrung der Ausfertigung zur Verfügung zu stellen und unverzüglich die gegebenenfalls weiteren notwendigen technischen Sicherungsmaßnahmen zu treffen.

II. Verteilung der vom UA eingestuften Verschlusssachen

Für die vom 2. UA-15.WP selbst VS-VERTRAULICH, VERTRAULICH oder VS-GEHEIM oder GEHEIM eingestuften Unterlagen und Protokolle gilt Ziffer I. entsprechend.

III. Verteilung von „VS-Nur für den Dienstgebrauch" eingestuften Unterlagen

VS-NfD eingestufte Unterlagen werden verteilt und behandelt gemäß Beschluss 2 zum Verfahren in Verbindung mit der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages."

c) Behandlung von Akten laufender staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsverfahren

Der 2. Untersuchungsausschuss hat nicht nur Akten von bereits abgeschlossenen Gerichtsverfahren durch Beweisbeschlüsse angefordert und erhalten, sondern auch Akten der Staatsanwaltschaften Köln und Berlin über noch laufende Ermittlungsverfahren. Diese Akten wurden als „VS – Nur für den Dienstgebrauch" eingestuft und an die Fraktionen weitergegeben.

d) Herabstufung der mit einem Geheimhaltungsgrad versehenen Akten und sonstigen Unterlagen

Der überwiegende Teil der dem Ausschuss von der Bundesregierung zur Verfügung gestellten Unterlagen war als „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ (VS-NfD) eingestuft. Nur ein sehr geringer Prozentsatz der Unterlagen – hierbei insbesondere Unterlagen, die das Bundeskanzleramt übermittelt hatte – war mit dem Geheimhaltungsgrad „VS-Vertraulich“ versehen.

In Einzelfällen wurde auf Wunsch des Ausschusses eine Herabstufung von Dokumenten durch die Bundesregierung individuell geprüft und vorgenommen. Eine generelle Herabstufung der übersandten Akten kam wegen des grundrechtlichen Datenschutzes, Sicherheitserwägungen und schützenswerter Belange Dritter nicht in Betracht. Die betroffenen Ressorts haben als herausgebende und für die VS-Einstufung verantwortliche Stelle entschieden, die VS-NfD-Einstufung der bereits übersandten Akten dahin gehend einzuschränken, dass die Verwendung von entsprechenden Aktenbestandteilen in den öffentlichen Sitzungen des 2. Untersuchungsausschusses zum Zwecke von Zitaten einzelner Stellen oder von Vorhalten an Zeugen zugelassen wurde. Hierbei blieb die entsprechende Verantwortung der Ausschussmitglieder für den rechtlich gebotenen Schutz öffentlicher und privater Interessen sowie die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen und der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages unberührt.

10. Fragerecht bei der Beweiserhebung

Das Fragerecht bei der Beweiserhebung wurde zunächst durch Beschluss zum Verfahren während der 2. Sitzung des 2. Untersuchungsausschusses am 20. Januar 2005 festgelegt:

„Beschluss 7
(zum Verfahren)

Das Fragerecht bei der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen nach §§ 24 Abs. 5, 28 Abs. 1 Untersuchungsausschussgesetz wird unter Zugrundelegung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und der parlamentarischen Praxis bei der Ausgestaltung von Aussprachen im Plenum wie folgt gestaltet:

Die Vernehmung zur Sache wird in zwei Abschnitte aufgeteilt:

1. Im ersten Abschnitt stellt zunächst der Vorsitzende, nachdem dem Zeugen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde, weitere Fragen zur Aufklärung und Vervollständigung der Aussage sowie zur Erforschung des Grundes, auf dem das Wissen des Zeugen beruht.

2. Der zweite Abschnitt besteht aus einzelnen Befragungsrunden gemäß den im Plenum zugrunde gelegten Aussprachen entsprechend der ‚Berliner Stunde‘. Bei der Reihenfolge der Fraktionen innerhalb der Befragungsrunden ist dabei die Fraktionsstärke und der Grundsatz von Rede und Gegenrede zu berücksichtigen. Für die Bemessung des Zeitanteils der Fraktionen innerhalb der Befragungsrunden wird die Verteilung der Redezeiten im Plenum angewendet.

   2.1 In der ersten Befragungsrunde beginnt die SPD-Fraktion, es sei denn die Befragung im ersten Abschnitt wurde durch den stellvertretenden Vorsitzenden durchgeführt. Dann beginnt die CDU/CSU-Fraktion. Daran schließt sich die Befragung der beiden anderen Fraktionen an. Die Gesamtdauer der Befragung in der ersten Befragungsrunde des Zweiten Abschnitts soll zwei Stunden nicht überschreiten. In der zweiten Befragungsrunde beginnt die SPD-Fraktion, gefolgt von der CDU/CSU-Fraktion, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP-Fraktion. Diese Reihenfolge gilt auch für weitere vereinbarte Fragerunden.

   2.2 Das Fragerecht im zweiten Abschnitt wird von den Berichterstattern ausgeübt. Diese können das ihnen zustehende Fragerecht an ein ordentliches Mitglied oder auch an ein stellvertretendes Ausschussmitglied ihrer Fraktion weitergeben. Dieses darf trotz der Anwesenheit der ordentlichen Ausschussmitglieder derselben Fraktion das Fragerecht ausüben.

3. Bei Sachverständigenanhörungen und informatorischen Anhörungen wird entsprechend den vorstehenden Regelungen verfahren.“

a) Ergänzung zur Fragezeit

Auf Antrag und mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erfolgte am 20. April 2005 eine Ergänzung der Nummer 2 des Verfahrensbeschlusses 7 um folgenden Satz:

„Ergänzung zu Beschluss 7
(zum Verfahren)

Die SPD-Fraktion kann in der ersten Befragungsrunde die ihr zustehende Fragezeit auf die Dauer der Befragung durch den Vorsitzenden gemäß Ziffer 1 ausdehnen; die Fragezeit der übrigen Fraktionen verlängert sich dann entsprechend.“

b) Ergänzung zum Inhalt der Fragen

Da es im Zusammenhang mit der Fragestellung an die Zeugen immer wieder zu Meinungsverschiedenheiten unter den Ausschussmitgliedern gekommen war, stellten die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit Datum vom 11. Mai 2005 zwei Anträge, die darauf abzielten, dass sich die Aussagepflicht des Zeugen nur auf auf Tatsachen gerichtete Fragen bezieht und der Vorsit-

zende die Pflicht hat, Fragen oder sonstige Äußerungen gegenüber dem Zeugen zu unterbinden, die seine verfassungsrechtlich verbürgten Verfahrensrechte (wie z. B. anwaltliche Beratung, angemessene Behandlung und Ehrenschutz) in Frage stellen.

Eine Beschlussfassung des 2. Untersuchungsausschusses zu diesen Anträgen erfolgte jedoch nicht.

11. Mitteilungen aus nichtöffentlichen Sitzungen

Während die Beweiserhebung eines Untersuchungsausschusses regelmäßig in öffentlicher Sitzung erfolgt, sind dessen Beratungssitzungen stets nichtöffentlich. Da Nichtöffentlichkeit nicht mit Vertraulichkeit gleichzusetzen ist, kann der Untersuchungsausschuss nach § 12 Abs. 3 PUAG über Art und Umfang von Mitteilungen an die Öffentlichkeit aus nichtöffentlichen Sitzungen entscheiden.

Durch einstimmigen Beschluss des Ausschusses vom 10. März 2005 wurde der Vorsitzende gemäß § 12 Abs. 3 PUAG dazu ermächtigt, die Öffentlichkeit über die in nichtöffentlicher Beratungssitzung gefassten Beschlüsse und Terminierungen des Ausschusses zu informieren. Zwar war es jedem Ausschussmitglied weiterhin freigestellt, seine Meinung zu bestimmten Fragen zu äußern, zu einer Mitteilung über den Inhalt der Beratungen des Ausschusses bzw. über gefasste Beschlüsse wurde jedoch nur der Vorsitzende autorisiert.

12. Zulassung von Ton-, Bild- und Filmaufnahmen

Mit Datum vom 13. April 2005 stellte die Fraktion der SPD gemeinsam mit der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN den Antrag, erstmals in der Geschichte der Untersuchungsausschüsse gemäß § 13 Abs. 1 PUAG Ton- und Filmaufnahmen bei der Vernehmung des Bundesministers des Auswärtigen Joseph Fischer ausnahmsweise zuzulassen.

Die Zulassung von Ton- und Filmaufnahmen – so die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – gewährleiste der Öffentlichkeit die Möglichkeit, sich ein weitestgehend eigenes Bild von der Anhörung des Bundesministers zu machen. Hieran bestehe ein besonderes öffentliches Interesse, da Bundesminister Joseph Fischer für den sich auf den Geschäftsbereich seines Ministeriums beziehenden Untersuchungsgegenstand politische Verantwortung trage. Als Bundesminister sei er den Umgang mit den Medien gewohnt, weshalb die ausnahmsweise Zulassung von Ton- und Filmaufnahmen auch eine Beeinträchtigung seiner Aussage nicht befürchten lasse.

Ebenfalls mit Datum vom 13. April 2005 beantragten die Fraktionen der CDU/CSU und FDP ab sofort bei öffentlichen Vernehmungen von Abgeordneten, politischen Beamten gemäß § 31 BRRG i. V. m. § 36 BBG, auch außer Dienst, Parlamentarischen Staatssekretären, Staatsministern und Mitgliedern der Bundesregierung als Zeugen Ton- und Filmaufnahmen gemäß § 13 Abs. 1 PUAG zuzulassen.

Anlässlich der 15. Ausschusssitzung am 15. April 2005 einigten sich die Ausschussmitglieder darauf, keine Vorratsbeschlüsse zu fassen, sondern sich hinsichtlich der Zulassung von Ton- und Bildaufnahmen auf konkrete Zeugen zu verständigen. Es wurde einstimmig beschlossen, Ton- und Filmaufnahmen sowie Ton- und Bildübertragungen der Vernehmungen von Bundesminister Joseph Fischer, Staatsminister a. D. Dr. Ludger Volmer und Staatssekretär a. D. Dr. Gunter Pleuger vorbehaltlich deren Zustimmung gemäß § 13 Abs. 1 PUAG zuzulassen. Gleichzeitig wurde eine Redaktionsgruppe aus Mitgliedern des Ausschusses gebildet, die die Einzelheiten der Umsetzung des Beschlusses klären sollte. Dieser Redaktionsgruppe gehörten die Abgeordneten Volker Neumann (Bramsche), Reinhard Grindel, Jerzy Montag und Hellmut Königshaus an.

Die Übereinkunft dieser Redaktionsgruppe wurde während der 16. Sitzung am 20. April 2005 vorgestellt und zustimmend zur Kenntnis genommen. Diese hatte sich auf folgende Maßnahmen geeinigt:

„1. Sämtliche Aufnahmen werden ausschließlich von der Bundestagsverwaltung (Parlamentsfernsehen) erzeugt, gemischt und zur Verfügung gestellt.

2. Es werden zwei Bilder angeboten:

   a) eine abgesteckte Kamera, die ausschließlich den Zeugen zeigt, und

   b) ein gemischtes Bild, das die Aufnahmen der abgesteckten Kamera und der vier weiteren Kameras im Raum zusammenschneidet.

3. Es werden die in der Praxis üblichen Regeln des Parlamentsfernsehens angewandt, insbesondere:

   a) Es dürfen keine Dokumente abgefilmt werden.

   b) Nahaufnahmen sind nur bis ‚Brustbild' zugelassen.

4. Das Parlamentsfernsehen überträgt die gesamte Zeugenvernehmung und sendet in den Pausen nur ein Pausenbild.

5. Während der Zeugenvernehmung ist das Fotografieren nicht gestattet."

Am 21. April 2005 wurden die Vernehmungen des Staatsministers a. D. Dr. Ludger Volmer sowie des Staatssekretärs a. D. Dr. Gunter Pleuger live übertragen. Es folgten die Vernehmungen des Bundesministers des Auswärtigen Joseph Fischer am 25. April 2005 sowie des Bundesministers des Innern Otto Schily am 15. Juli 2005.

13. Übertragungen der Zeugenvernehmungen durch das Parlamentsfernsehen

Erstmals in der Geschichte des Deutschen Bundestages wurden öffentliche Sitzungen eines Untersuchungsausschusses live und in voller Länge vom Parlamentsfernsehen übertragen. Die Live-Übertragungen der Zeugen-

vernehmungen des 2. Untersuchungsausschusses stießen sowohl bei den Fernsehanstalten als auch bei den Fernsehzuschauern auf großes Interesse.

Das Parlamentsfernsehen übertrug die Sitzung mit insgesamt sechs Kameras (vier fest installierten Kameras, einer abgesteckten Kamera für den Zeugen und einer Kamera auf Pumpstativ). Das Bild wurde – nach den allgemein geltenden Richtlinien – in der Regie des Parlamentsfernsehens gemischt und allen Fernsehsendern kostenlos zur Verfügung gestellt. Entgegen teilweise anderen Darstellungen in der Presse wurden für die Live-Übertragung des 2. Untersuchungsausschusses – im Einvernehmen mit der Redaktionsgruppe des 2. Untersuchungsausschusses – keine eigenen Regieregeln aufgestellt. Es wurden vielmehr die Kriterien der Bildauswahl und -gestaltung angewandt, die auch für die Plenarberichterstattung sowie für die Berichterstattung aus anderen Ausschüssen gilt. Die Bildregie lag dabei wie sonst auch in der Hand des externen Dienstleisters Studio Berlin Adlershof.

Das größte Medien- und Zuschauerecho fand die Zeugenbefragung von Bundesminister Joseph Fischer am 25. April 2005. Die Nachrichtenkanäle (PHOENIX [ARD/ZDF], N24 [ProSieben/SAT.1], n-tv [RTL-Gruppe]) erreichten an diesem Tag jeweils Quoten über dem Senderdurchschnitt. Der Dokumentations- und Ereigniskanal PHOENIX übernahm die Live-Berichterstattung des Parlamentsfernsehens am 21. April 2005 (Staatsminister a. D. Dr. Ludger Volmer, Staatssekretär a. D. Dr. Gunter Pleuger), am 25. April 2005 (Befragung von Bundesminister Joseph Fischer) sowie am 15. Juli 2005 (Bundesminister Otto Schily). Bei der Zeugenbefragung von Bundesminister Joseph Fischer erzielte der Sender eine durchschnittliche Zuschauerzahl von 400 000, was einem Marktanteil von 4 Prozent entspricht (Spitzenwert von 10.00 Uhr bis 14.30: 700 000 Zuschauer, Quelle: PHOENIX). Für die Live-Berichterstattung der anderen Zeugen liegen keine Vergleichszahlen vor.

Sowohl im Vorfeld als auch nach der ersten Live-Berichterstattung wurde von den öffentlich-rechtlichen Sendern die Kritik geäußert, dass sie keine Möglichkeit erhalten hätten, die Sitzung des 2. Untersuchungsausschusses mit eigenen Kameras zu drehen und selbstständig Regie zu führen. Eine entsprechende Intervention des ARD-Programmdirektors, die Übertragung zukünftig den Sendern selbst zu überlassen, wurde am 1. Juni 2005 vom Präsidium des Deutschen Bundestages erörtert und zurückgewiesen. Zwischen PHOENIX und dem für das Parlamentsfernsehen zuständigen Referat PI 4 der Bundestagsverwaltung fand nach den ersten Übertragungen ein intensiver Erfahrungsaustausch statt. Dabei wurden Fragen der Bildführung und der Kamerapositionen sowie des gegenseitigen Informationsaustausches besprochen. Die dabei geäußerten Kritikpunkte und Anregungen wurden bei den folgenden Übertragungen berücksichtigt, was nach Ansicht der Bundestagsverwaltung die Akzeptanz der Übertragung durch das Parlamentsfernsehen weiter vergrößerte.

II. Vorbereitung der Beweiserhebung

1. Obleutebesprechungen

Zur Vorbereitung der Entscheidungsfindung hat der Vorsitzende vor den Ausschusssitzungen zu sog. Obleutebesprechungen eingeladen. An diesen nahmen außer dem Vorsitzenden, dem stellvertretenden Vorsitzenden und den Obleuten je ein bzw. zwei benannte Mitarbeiter der Fraktionen sowie zwei Mitarbeiter des Sekretariats teil.

Obleutebesprechungen sind in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages nicht näher geregelt und dienen aufgrund ihres informellen Charakters und des begrenzten Teilnehmerkreises dazu, schwierige Verfahrens- und Sachfragen intensiver zu diskutieren, als dies im Rahmen des begrenzten Zeitbudgets des Ausschussplenums möglich wäre. Die in den Obleutebesprechungen entwickelten Lösungsvorschläge sind vom Ausschuss grundsätzlich gebilligt worden. Obleutebesprechungen fanden regelmäßig am Vortag der nichtöffentlichen Sitzungen statt.

2. Strukturierung der Untersuchung

Der 2. Untersuchungsausschuss hatte sich zu Beginn seiner Arbeitsaufnahme kontrovers mit der Frage einer sinnvollen zeitlichen und sachlichen Strukturierung des Untersuchungsauftrags befasst. Im Ergebnis wurde während der 3. Ausschusssitzung am 27. Januar 2005 Einvernehmen darüber erzielt, die Untersuchung in einzelne Themenkomplexe zu gliedern, innerhalb derer die einzelnen Beweisbeschlüsse abgearbeitet werden sollten. So wurde der Untersuchungsauftrag in folgenden Arbeitsplan eingeteilt:

„1. Das Recht der Visumerteilung und die Visumerteilungspraxis

2. Erkenntnisse aus Berichten der Bundesregierung, insbesondere des Bundeskriminalamtes (Wostok), des Bundesgrenzschutzes und des Bundesnachrichtendienstes sowie aus Straf- und Ermittlungsverfahren

3. Verhandlungen zur Visumerteilungspraxis in den Bundesministerien einschließlich der dazu ergangenen Erlasse, auch Reiseschutzversicherung und Reisebüroverfahren, usw. und die Visumerteilungspraxis in Auslandsvertretungen, insbesondere in Kiew, Moskau, Tirana und in Pristina

4. Politische Verantwortung“.

3. Sachverständigenanhörung

Bereits während der 2. Sitzung des Ausschusses am 20. Januar 2005 waren die Ausschussmitglieder übereingekommen, sich zu Beginn der öffentlichen Beweisaufnahme einer allgemeinen Einführung in das „Recht der Visaerteilung unter besonderer Berücksichtigung des Ausländerrechts und der Schengener Regelungen“ durch einen Sachverständigen zu unterziehen. Hierzu sollte der Richter am Oberverwaltungsgericht Münster, Joachim Teipel, zum 17. Februar 2005 eingeladen werden.

Anlässlich der 3. Sitzung des Ausschusses am 27. Januar 2005 wurde der Beschluss dahingehend erweitert, dass im Anschluss an den Vortrag von Joachim Teipel der ehemalige Leiter der Abteilung Ausländerrecht im Bundes-

ministerium des Innern, MD a. D. Olaf Reermann, sowie der Dozent an der Aus- und Fortbildungsstelle des Auswärtigen Amts, Reinhard Böckmann, zum Thema „Visumerteilungspraxis aus Sicht der Innenbehörden bzw. des Auswärtigen Amts“ ergänzend als Sachverständige gehört werden sollten.

Die Anhörung der Sachverständigen erfolgte planmäßig während der 5. öffentlichen Sitzung am 17. Februar 2005.

4. Terminierung

Während seiner 2. Sitzung am 20. Januar 2005 kam der Ausschuss überein, entsprechend der bisherigen Praxis der Untersuchungsausschüsse, die nichtöffentlichen und öffentlichen Sitzungen jeweils an einem Donnerstag einer Sitzungswoche durchzuführen. Die hierzu erforderliche Dauergenehmigung des Präsidenten des Deutschen Bundestages wurde daraufhin beantragt und erteilt.

Bereits vier Wochen später richtete der Ausschuss den Antrag an den Präsidenten des Deutschen Bundestages, auch Sitzungen außerhalb der Sitzungswochen durchführen zu können, da man zu der Auffassung gelangt war, dass der Umfang des Untersuchungsauftrags zumindest gelegentliche Sitzungen außerhalb der Sitzungswochen erforderlich mache.

Am 10. März 2005 beschlossen die Ausschussmitglieder anlässlich Ihrer 8. Sitzung einstimmig sechs zusätzliche Sitzungstermine außerhalb der Sitzungswochen.

Besonders heftig umstritten war der Zeitpunkt der Zeugenaussagen von Bundesminister Joseph Fischer und Staatsminister a. D. Dr. Ludger Volmer.

Nach mehreren Vorschlägen zur Terminierung der Vernehmungen der Bundesminister Joseph Fischer und Otto Schily sowie des Staatsministers a. D. Dr. Ludger Volmer einigte man sich während der 12. Sitzung des 2. Untersuchungsausschusses am 31. März 2005 auf folgenden Zeitplan:

14. April 2005	Dr. Grabherr, Dr. Manig, v. Kummer, Westphal
20. April 2005	v. Studnitz, Stüdemann, Lohkamp, Dr. Westdickenberg
21. April 2005	Dr. Volmer, Dr. Pleuger, Nibbeling-Wrießnig, Kobler
25. April 2005	BM Fischer
2. Mai 2005	Visaerteilungspraxis bei der Botschaft Kiew (1)
12. Mai 2005	Visaerteilungspraxis bei der Botschaft Kiew (2)
2. Juni 2005	Visaerteilungspraxis bei der Botschaft Kiew (3) Ohl-Meyer, v. Schoepff, Dr. Schnakenberg, Hoppmann, Fries-Gaier, Leber, Grützmacher, Dr. Schäfer, Huth, Mittner-Robinson, Holoch, Schißau BND-Resident Dr. Heyken Die Zuordnung der Zeugen zu den Vernehmungstagen bzw. die Reihenfolge innerhalb des Komplexes „Kiew“ wird noch festgelegt.
noch 2. Juni 2005	Die Fraktionen der CDU/CSU und FDP behalten sich vor, für den Komplex „Kiew“ noch weitere Zeugen zu benennen.
9. Juni 2005	Visaerteilungspraxis bei der Botschaft Moskau: v. Dr. Ploetz, Friedrich-Boerger (Visastelle), BGS-Verbindungsbeamte, BKA-Verbindungsbeamte
16. Juni 2005	Visaerteilungspraxis weiterer Botschaften: 1. bei der Botschaft Tirana: Annen, N.N. Visastellenleiter, Verbindungsbeamte BGS/BKA 2. im Verbindungbüro Pristina: Engel, N.N. Visastellenleiter, BGS(UNMIK)-Mitarbeiter
22. Juni 2005	Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden Wache, Falk, Rippert, Tuffner, Spang
30. Juni 2005	Reiseschutzversicherungen ADAC (Flimm, Meyer, Rakerseder), Allianz/ELVIA (N.N.), HanseMerkur (N. N.)
8. Juli 2005	BM Schily

Mit Datum vom 11. Mai 2005 stellten die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Antrag, zur Fortsetzung der Beweisaufnahme über den vereinbarten Zeitplan hinaus zwei weitere Sitzungstermine am 23. Juni 2005 sowie am 1. Juli 2005 einzuberufen. Die hierfür erforderliche Genehmigung des Präsidenten des Deutschen Bundestages wurde für den 1. Juli 2005 versagt, da hier eine Kollision mit der letzten Plenarsitzung vor der parlamentarischen Sommerpause befürchtet wurde.

Die ursprünglich für den 8. Juli 2005 vorgesehene Vernehmung des Bundesministers Otto Schily wurde aufgrund der terroristischen Anschläge am 7. Juli 2005 in London auf den 15. Juli 2005 verschoben.

III. Beweiserhebung durch Beiziehung von Akten, Berichten, Protokollen und sonstigen Unterlagen sowie Einholung von schriftlichen Auskünften und Stellungnahmen

1. Art, Herkunft und Umfang des Beweismaterials

Zum Zweck der Beweiserhebung hat der 2. Untersuchungsausschuss Akten, Berichte, Protokolle und sonstige Unterlagen beigezogen. Der Bestand an Beweismaterialien umfasst knapp 1 600 Aktenordner mit ca. 450 000 Seiten. Es handelt sich um Unterlagen folgender Stellen:

Deutscher Bundestag

- Auswärtiger Ausschuss
- Innenausschuss
- Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Bundesregierung

- Bundeskanzleramt
- Auswärtiges Amt
- Bundesministerium des Innern
- Bundesministerium der Finanzen
- Presse und Informationsamt der Bundesregierung

Bundesländer

- Bayerisches Staatsministerium der Justiz
- Senatskanzlei des Landes Berlin
- Senatsverwaltung für Justiz von Berlin
- Niedersächsische Staatskanzlei
- Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen
- Sächsisches Staatsministerium der Justiz
- Ministerium der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt
- Bezirksregierung Köln

Sonstige

- Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e. V. (ADAC)
- Allianz AG
- Bundesdruckerei
- ELVIA Reiseversicherungs-Gesellschaft AG
- HanseMerkur Versicherungsgruppe.

2. Bitten um Aktenvorlage und Vollständigkeitserklärungen gemäß § 18 Abs. 2 PUAG

Die auf Aktenvorlage ersuchten Ministerien und Behörden sind ihrer Verpflichtung auf Vorlage der sächlichen Beweismittel durch die Herausgabe der in den Beweisbeschlüssen genannten Unterlagen nachgekommen. Die Vorlagen wurden überwiegend mit einer Erklärung über die Vollständigkeit gemäß § 18 Abs. 2 PUAG versehen.

Bei einer Aktenübersendung auf der Grundlage von Ausführungsbeschlüssen bezogen sich die Vollständigkeitserklärungen nicht auf den ursprünglichen, weit gefassten Beiziehungsbeschluss, sondern nur auf die in den Ausführungsbeschlüssen konkret bezeichneten Akten.

3. Beweiserhebung durch die Beschränkung der Anträge auf die Ermittlung konkreter Beweismittel

Mit Datum vom 8. Februar 2005 hatte die FDP-Fraktion einen Beweisantrag gestellt, mit dem das Auswärtige Amt gebeten wurde, zu einer Reihe von Fragen schriftlich Stellung zu nehmen. Anlässlich der 4. Sitzung des 2. Untersuchungsausschusses am 17. Februar 2005 beanstandete der Obmann der SPD-Fraktion, Fragen nach Bewertungen oder Ähnlichem auf dem Wege eines förmlichen Beweisbeschlusses im 2. Untersuchungsausschuss zu stellen und betonte, dass man dieser Vorgehensweise nicht zustimmen werde.

Der Obmann der FDP-Fraktion verwies hingegen auf sein allgemeines Fragerecht als Abgeordneter. Er wolle nicht auf die Möglichkeit des PUAG und der StPO hinsichtlich Wahrheit und Vollständigkeit verzichten. Nach seiner Auffassung sei die Bundesregierung im 2. Untersuchungsausschuss verpflichtet, wahrheitsgemäß und vollständig zu antworten.

Es wurde Einvernehmen hergestellt, den Antrag sowie einen weiteren Antrag der FDP-Fraktion vom 16. Februar 2005 mit Fragen an das Bundesministerium des Innern zurückzustellen und zunächst ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes (Dokument Nr. 1) abzuwarten.

Am 10. März 2005 wurden die Anträge erneut behandelt. Hierbei erklärte der Obmann der FDP-Fraktion, er wolle seine Anträge entsprechend den Vorgaben aus dem Gutachten abändern, so dass sie nur noch auf die Fragen beschränkt seien, mit denen konkrete Beweismittel (Benennung eines Aktenbestandes bzw. Ermittlung von Namen für den Zeugenbeweis) ermittelt werden sollten.

Daraufhin erfolgte eine entsprechende Beschlussfassung der abgeänderten Anträge durch den Ausschuss.

4. Vorlage von Originalunterlagen

Bei den von der Bundesregierung auf der Grundlage der Beweis- bzw. Ausführungsbeschlüsse zur Verfügung gestellten Unterlagen handelte es sich ausnahmslos um Kopien.

Insbesondere der Vertreter der FDP-Fraktion betonte mehrfach, dass er die Vorlage von Kopien nicht akzeptieren könne. Die Vorlage von Originalakten sei auch in der Strafprozessordnung vorgesehen. Anhand der Kopien lasse sich nicht erkennen, ob eventuell etwas aus der Originalakte wegradiert worden sei oder sich Anmerkungen auf der Rückseite der einzelnen Blätter befänden. Ebenso könne die Farbe der jeweiligen Anmerkungen angesichts der unterschiedlichen Farbzeichnungen auf den verschiedenen Leitungsebenen der Ministerien für die Untersuchung interessant sein.

Demgegenüber erklärte das Auswärtige Amt mit Schreiben vom 23. März 2005, dass sowohl bei dem 1. Untersuchungsausschuss der 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages als auch bei früheren Bundestags-Untersuchungsausschüssen die Vorlage von Kopien zusammen mit der Vollständigkeitserklärung den Anforderungen genügt habe. Die Vorlage von Kopien der Akten entspreche insoweit der Staatspraxis und habe sich in der Zusammenarbeit zwischen den Ressorts und den Ausschusssekretariaten stets bewährt.

Die Leiterin des Parlaments- und Kabinettsreferates des Auswärtigen Amts erklärte anlässlich der 12. Sitzung des 2. Untersuchungsausschusses, man habe sich allein daran orientiert, wie in der Vergangenheit verfahren worden sei und habe auf dieser Grundlage ressortübergreifende Verfahrensgrundsätze vereinbart. Selbstverständlich könnten dem Ausschuss aber einzelne Aktenteile auch im Original zur Verfügung gestellt werden, wenn dies für die Untersuchung erforderlich sei. Die Vorlage sämtlicher Akten im Original würde jedoch zu erheblichen Problemen führen,

weil nicht einfach nur komplette Aktenordner übermittelt würden, sondern regelmäßig Aktenbestandsteile aus den Ordnern entfernt werden müssten, wenn diese nicht von den jeweiligen Beweisbeschlüssen gedeckt seien, den Arkanbereich beträfen oder nach den Regeln der Geheimschutzordnung eingestuft werden müssten. Dies alles mit den Originalakten durchzuführen würde die Arbeitsfähigkeit der Ministerien erheblich einschränken, weil die Originalakten auseinander genommen, teilweise durch Kopien ersetzt und nachher wieder neu zusammengesetzt werden müssten.

Mit Datum vom 12. April 2005 stellte die Fraktion der FDP den Antrag, die durch Beweisbeschlüsse des 2. Untersuchungsausschusses beizuziehenden Akten jeweils im Original vorzulegen. Zusätzlich sollte dem Ausschuss eine fotokopierte Ausfertigung zur Verfügung gestellt werden.

Daraufhin schlugen die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vor, grundsätzlich alle Akten der Bundesregierung in fotokopierter Ausfertigung anzufordern, die Bundesregierung jedoch zu bitten, auf Wunsch eines Mitglieds des 2. Untersuchungsausschusses ein bestimmtes Dokument unverzüglich, in der Regel innerhalb eines Werktages, dem 2. Untersuchungsausschuss im Original vorzulegen. Der Vertreter der FDP-Fraktion erklärte sich mit der von den Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagenen Formulierung einverstanden, so dass sich der Ausschuss auf diese Vorgehensweise einigte.

5. Durchführung des Vorsitzendenverfahrens zur Einsichtnahme in nicht herausgegebene Behördenunterlagen

Im Zusammenhang mit der Anforderung von Unterlagen des Bundeskanzleramtes trat in einem Fall die Problematik auf, dass es sich bei den beizuziehenden Materialien um besonders sensible Berichte des Bundesnachrichtendienstes handelte, die ausschließlich zur internen Nutzung bestimmt waren. Hier bestand die Gefahr einer Gefährdung des Schutzes von Informanten und Partnerbeziehungen und damit auch der existenziellen Informationsquellen des Bundesnachrichtendienstes.

Aus diesem Grund legte der Ausschuss durch Beschluss vom 17. März 2005 fest, dass in diesem Fall ein sog. Vorsitzendenverfahren Anwendung finden sollte.

In Absprache mit dem Bundeskanzleramt hatten der Vorsitzende sowie der stellvertretende Vorsitzende des 2. Untersuchungsausschusses die Gelegenheit, diese sensiblen Akten einzusehen. Zur Einsichtnahme in die Akten fanden ein Termin in den Räumen des Bundeskanzleramtes sowie ein Termin in den Räumen des Deutschen Bundestages statt.

6. Verwendung von Unterlagen ohne formelle Beiziehung

Nicht förmlich beigezogene und ohne Anforderung zur Verfügung gestellte Unterlagen hat der 2. Untersuchungsausschuss – soweit sie beweisrelevant waren (sog. MAT B) – wie beigezogene Unterlagen behandelt. Hierunter fielen insbesondere die Rückmeldungen der Bundesländer auf ein gemeinsames Schreiben des Vorsitzenden und des stellvertretenden Vorsitzenden, die sich mit der Bitte an die Ministerpräsidenten der Länder gewandt hatten, dem Ausschuss mitzuteilen, welche Strafverfahren oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahren in den einzelnen Ländern anhängig sind oder seit 1998 anhängig waren, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität, Visamissbrauch bzw. Menschenhandel zum Gegenstand haben oder hatten.

7. Anonyme Weitergabe von Akten an Dritte

Mit Schreiben vom 1. Juni 2005 hat das Auswärtige Amt den 2. Untersuchungsausschuss darüber in Kenntnis gesetzt, dass das Landgericht Köln dem Auswärtigen Amt Unterlagen übermittelt hat, die der Staatsanwaltschaft Köln anonym zugesandt worden waren. Bei den Unterlagen handelte es sich um selektiv zusammengestellte Dokumente, die das Auswärtige Amt dem 2. Untersuchungsausschuss zur Verfügung gestellt hat und die mit den entsprechenden „MAT“-Bezeichnungen des Ausschusses versehen waren. Die Unterlagen waren „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft, um private und öffentliche Interessen zu schützen.

Die Ausschussmitglieder kamen überein, die Bundestagsverwaltung mit der Aufklärung des Sachverhalts zu beauftragen.

Trotz intensiver Ermittlungen war es dem zuständigen Referat Geheimschutz, Datenschutz nicht möglich, den Absender der anonymen Aktenübersendung zu ermitteln.

IV. Beweiserhebung durch Vernehmung von Zeugen und Anhörung von Sachverständigen

1. Behandlung von Beweisanträgen

a) Entscheidung über die Beweisanträge

Nach § 17 Abs. 2 PUAG sind Beweise zu erheben, wenn sie von einem Viertel der Mitglieder des Ausschusses beantragt sind, es sei denn die Beweiserhebung ist unzulässig oder das Beweismittel ist auch nach der Anwendung der in diesem Gesetz vorgesehenen Zwangsmittel unerreichbar.

Hinsichtlich der Beweisanträge auf Zeugenvernehmungen gab es zwischen den Ausschussmitgliedern keine Meinungsverschiedenheiten. Den beantragten Zeugen aller Fraktionen wurde ausnahmslos zugestimmt.

b) Reihenfolge der Vernehmungen

In der 3. Sitzung einigte sich der Ausschuss einvernehmlich auf eine Strukturierung der Ausschussarbeit. Die Terminierung der Zeugen anhand dieses Strukturbeschlusses erfolgte in den folgenden Sitzungen jeweils einstimmig.

Die Terminierung der Zeugen Dr. Ludger Volmer, Bundesminister Joseph Fischer und am Rande auch Bundesminister Otto Schily war umstritten. Der Wunsch der

Fraktionen CDU/CSU und FDP, diese beiden Zeugen möglichst frühzeitig zu vernehmen, wurde mehrfach auch unter Verweis auf den Strukturierungsbeschluss durch die Ausschussmehrheit abgelehnt.

In der Sitzung vom 13. Mai 2005 – noch bevor die Absicht der vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode bekannt war – widersprach die CDU/CSU-Fraktion der Terminierung von sechs Zeugen für die folgende Sitzung am 2. Juni 2005 und beantragte, die Anzahl der Zeugen für diesen Tag auf maximal vier zu begrenzen. Dies wurde mit Mehrheitsbeschluss abgelehnt. In derselben Sitzung wurde für die Sitzung am 9. Juni 2005 bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Terminierung von fünf Zeugen beschlossen. Für die Sitzungen am 24. Februar 2005 und 31. März 2005 war zuvor jeweils einvernehmlich die Terminierung von sechs Zeugen und für mehrere weitere Sitzungen von fünf Zeugen beschlossen worden.

2. Durchführung der Zeugenvernehmungen

a) Art, Anzahl, Dauer und Ort der Vernehmungen

Ordnungsgemäße Ausschussberatung

Der Vorsitzende des 2. Untersuchungsausschusses hat stets und von Amts wegen darauf geachtet, dass gemäß § 9 Abs. 3 PUAG Zeugenvernehmungen nur bei Beschlussfähigkeit des Ausschusses durchgeführt wurden. Die Beschlussfähigkeit ist in § 9 PUAG geregelt.

Art der Vernehmungen

Der 2. Untersuchungsausschuss hat in der Zeit vom 17. Februar 2005 bis zum 15. Juli 2005 insgesamt 55 Zeugen vernommen und 3 Sachverständige gehört.

Dauer der Vernehmungen

Die Anhörungen und Vernehmungen dauerten insgesamt ca. 155 Stunden, wobei etwa 15 Stunden für Pausen in Anspruch genommen wurden.

Ort der Vernehmungen

Alle Vernehmungen wurden in den Räumen des Deutschen Bundestages durchgeführt. Der überwiegende Teil der Beweiserhebung fand im Sitzungssaal des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union statt.

aa) Einführende Darstellung der Zeugen

Von den insgesamt 55 vernommenen Zeugen nutzten 32 das Recht, vor Beginn der Befragung durch die Ausschussmitglieder eine Stellungnahme abzugeben.

Staatsminister a. D. Dr. Ludger Volmer und Bundesminister Joseph Fischer sprachen knapp zwei Stunden bzw. zwei Stunden 18 Minuten, während Bundesminister Otto Schily fünf Stunden und zehn Minuten für seine Stellungnahme in Anspruch nahm.

bb) Getrennte Vernehmung von Zeugen

Bereits vor der Vernehmung der ersten Zeugen des 2. Untersuchungsausschusses am 24. Februar 2005 war es zu Meinungsverschiedenheiten über die Rechtmäßigkeit einer gemeinsamen Vernehmung von zwei Zeugen des Bundeskriminalamtes gekommen. Während der Vertreter der FDP-Fraktion mit Hinweis auf § 58 StPO eine getrennte Vernehmung verlangte, wies der Obmann der SPD-Fraktion darauf hin, dass eine gemeinsame Vernehmung zwar nicht die Regel, jedoch nach geltender Meinung – insbesondere bei Untersuchungsausschüssen – auch nicht grundsätzlich ausgeschlossen sei. Die Ausschussmitglieder einigten sich auf eine getrennte Vernehmung.

cc) Nächtliche Vernehmungen

Mehrere Sitzungen des Ausschusses zeichneten sich durch ihre ungewöhnliche Länge aus. Die längste Sitzung am 21. April 2005 dauerte über 17,5 Stunden an und endete um 2.34 Uhr. Die Beweisaufnahme am 12. Mai 2005 begann um 13.37 Uhr und endete erst um 5.34 Uhr.

Obwohl manche Zeugen erst deutlich nach Mitternacht aufgerufen wurden, nachdem sie viele Stunden gewartet hatten, konnten alle Vernehmungen durchgeführt werden.

b) Einstufung der Vernehmungen in öffentliche und nichtöffentliche Sitzungen

Die Beweiserhebung eines Untersuchungsausschusses erfolgt entsprechend Artikel 44 Abs. 1 GG grundsätzlich öffentlich.

In vier Fällen hat der 2. Untersuchungsausschuss einzelne Teile der Sitzungen „VS-Vertraulich“ durchgeführt. An diesen Sitzungen konnten außer den Zeugen und den Ausschussmitgliedern nur die Vertreter der Bundesregierung, des Bundesrates, des Ausschusssekretariats und der Fraktionen bzw. nur die Mitarbeiter der Abgeordneten teilnehmen, die VS-ermächtigt waren. Auch die „VS-Vertraulich“ eingestuften Sitzungsteile sind stenografisch aufgenommen worden.

In weiteren sechs Fällen wurden Teile der Sitzungen „VS-NfD“ durchgeführt.

c) Aussagegenehmigungen

Der überwiegende Teil der Zeugen und Sachverständigen, die vom Ausschuss vernommen bzw. gehört wurden, haben für ihre Aussage vor dem Ausschuss eine Aussagegenehmigung benötigt und erhalten.

Lediglich im Fall der geladenen Rechtsanwältin Alexandra Hagen wurde auf die Vernehmung verzichtet, weil diese von ihrem Mandanten keine Entbindung von der Verschwiegenheitspflicht erhalten hatte.

Den Bundesministern Joseph Fischer und Otto Schily sowie Staatsminister a. D. Dr. Ludger Volmer waren gemäß § 6 Abs. 2 BMinG Aussagegenehmigungen erteilt worden.

Zur Vernehmung des Staatsministers a. D. Dr. Ludger Volmer wurde darüber hinaus durch den Bundestagspräsidenten eine Aussagegenehmigung nach § 44c AbgG (Verschwiegenheitspflicht von Abgeordneten und Aussagegenehmigung durch den Bundestagspräsidenten) erteilt.

d) Pflichten der Zeugen zur Vorbereitung

Um eine ordnungsgemäße Vorbereitung der Zeugen sicherzustellen, wurde insbesondere den Mitarbeitern des Auswärtigen Amts, die überwiegend aus dem nahen und fernen Ausland anreisen mussten, die Gelegenheit gegeben, einige Tage vor der Vernehmung anzureisen, um sich im Auswärtigen Amt noch einmal mit den Akten vertraut zu machen. Dort erhielten sie auch von der für den 2. Untersuchungsausschuss benannten Mitarbeiterin des Auswärtigen Amts, der Leiterin des Parlaments- und Kabinettsreferates, eine Einweisung in das Procedere des 2. Untersuchungsausschusses sowie die Gelegenheit, einen Rechtsbeistand aufzusuchen (vgl. Dokument Nr. 2).

e) Rechtsbeistand von Zeugen

Drei Zeugen wurden während ihrer Vernehmung von einem Rechtsbeistand begleitet.

In einem dieser Fälle hatte der Zeuge von seinem Recht auf Auskunftsverweigerung gemäß § 55 StPO Gebrauch gemacht, weil die Staatsanwaltschaft Berlin gegen ihn Ermittlungen führte, die in einem Zusammenhang mit der Beweiserhebung durch den 2. Untersuchungsausschuss standen. Am 16. Juli 2005 kam der Ausschuss überein, dem Antrag des Zeugen auf Erstattung der Kosten für seinen Rechtsbeistand gemäß § 35 PUAG dem Grunde nach zu entsprechen. Über die Höhe entscheidet der Bundestagspräsident.

f) Formeller Abschluss der Vernehmungen

Allen Zeugen und Sachverständigen ist die Möglichkeit eröffnet worden, binnen zwei Wochen nach Erhalt des Vernehmungsprotokolls ihre Aussage zu korrigieren oder zu ergänzen.

Der 2. Untersuchungsausschuss hat in seiner 32. Sitzung am 30. August 2005 beschlossen, dass die Vernehmungen folgender Zeugen und Sachverständigen, die das Stenographische Protokoll über ihre Vernehmung durch den 2. Untersuchungsausschuss erhalten und dazu Stellung genommen bzw. auf eine Stellungnahme verzichtet haben, abgeschlossen sind (§ 26 Abs. 2 PUAG):

Name	BB 15-Nr.	Beschlossen am	Vernehmung am	Protokoll Nr.
Annen, Hans-Peter	111	17.03.2005	23.06.2005	28
Auer, Maria	99 99(neu)	10.03.2005 17.03.2005	31.03.2005	13
Ball, Bettina	128	17.03.2005	31.03.2005	13
Beth, Hans-Josef	28	20.01.2005	24.02.2005	7
Bülles, Egbert	16	20.01.2005	17.03.2005	11
Engel, Jürgen	112	17.03.2005	23.06.2005	28
Falk, Bernhard	48	17.02.2005	22.06.2005	27
Fischer, Joseph	51	17.02.2005	25.04.2005	19
Fries-Gaier, Susanne	113	17.03.2005	12.05.2005	21
Grabherr, Stephan, Dr.	45	17.02.2005	14.04.2005	14
Heyken, Eberhard, Dr.	119	17.03.2005	02.05.2005	20
Hoppmann, Klara	49	17.02.2005	02.05.2005	20
Höppner, Ulrich	18	20.01.2005	17.03.2005	11
Hövelmeier, Maik	88	24.02.2005	10.03.2005	9
Huth, Martin	115	17.03.2005	12.05.2005	21
Kliegel, Franz-Joseph	99 99(neu)	10.03.2005 17.03.2005	31.03.2005	13
Kobler, Martin	91	10.03.2005	21.04.2005	18
Konrad, Anja	87	24.02.2005	10.03.2005	9
Kummer, Matthias von	43	17.02.2005	14.04.2005	14

Name	BB 15-Nr.	Beschlossen am	Vernehmung am	Protokoll Nr.
Kunze, Detlev	85	24.02.2005	10.03.2005	9
Leber, Claus Peter	73	24.02.2005	02.06.2005	24
Lohkamp, Roland	96(neu)	10.03.2005	20.04.2005	17
Maier, Wolfgang	90	02.03.2005	10.03.2005	9
Manig, Wolfgang, Dr.	44	17.02.2005	14.04.2005	14
Märkl, Albert	29	20.01.2005	24.02.2005	7
Meyer, Hartwig	186	16.06.2005	30.06.2005	29
Meyer, Peter	75	24.02.2005	30.06.2005	29
Mittner-Robinson, Regina	72	24.02.2005	02.05.2005	20
Müller, Dominik	73	24.02.2005	23.06.2005	28
Nibbeling-Wrießnig, Martina	134	31.03.2005	21.04.2005	18
Pleuger, Gunter, Dr.	148	31.03.2005	21.04.2005	18
Rippert, Ludwig	94	10.03.2005	22.06.2005	27
Rückheim, Lars	27	20.01.2005	24.02.2005	7
Runte, Oliver	86	24.02.2005	10.03.2005	9
Schäfer, Martin, Dr.	108	17.03.2005	02.06.2005	24
Schaitel, Joachim	73	24.02.2005	23.06.2005	28
Schily, Otto	69	24.02.2005	15.07.2005	30
Schißau, Roland	124	17.03.2005	02.05.2005	20
Schmitz-Justen, Wolfgang	83	24.02.2005	17.03.2005	11
Schnakenberg, Oliver, Dr.	126	17.03.2005	12.05.2005	21
Schoepff, Nikolai von	125	17.03.2005	12.05.2005	21
Schumacher, Jörg	187	16.06.2005	30.06.2005	29
Spang, Thomas	68	24.02.2005	22.06.2005	27
Stüdemann, Dietmar Gerhard	50	17.02.2005	20.04.2005	17
Studnitz, Ernst-Jörg von	109	17.03.2005	20.04.2005	17
Tuffner, Martin	136	31.03.2005	22.06.2005	27
Ulbrich, Clemens, Dr.	39	17.02.2005	10.03.2005	9
Volmer, Ludger, Dr.	34	17.02.2005	21.04.2005	18
Wache, Eckehart	140	31.03.2005	22.06.2005	27
Weishaupt, Axel, Dr.	150	15.04.2005	02.06.2005	24
Westdickenberg, Gerhard, Dr.	46	17.02.2005	20.04.2005	17
Westphal, Bernd	116	17.03.2005	14.04.2005	14
Wilczoch, Iris	72	24.02.2005	23.06.2005	28
Wirlitsch, Roland	66	24.02.2005	31.03.2005	13
Woltering, Michael	99 99(neu)	10.03.2005 17.03.2005	31.03.2005	13

g) Unerledigte Beschlüsse über Vernehmungen

Der 2. Untersuchungsausschuss hat während seiner 32. Sitzung am 30. August 2005 beschlossen, die Beweisaufnahme zu beenden. Noch nicht erledigte Beweisanträge bzw. -beschlüsse werden nicht mehr behandelt bzw. ausgeführt.

V. Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht

Am 22. Mai 2005 verkündete Bundeskanzler Gerhard Schröder seine Absicht, die Vertrauensfrage nach Artikel 68 GG zu stellen, um so den Weg für Neuwahlen freizumachen.

Mit Datum vom 2. Juni 2005 beantragten die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN daraufhin, die Vernehmung weiterer Zeugen nach dem 2. Juni 2005 einstweilen auszusetzen und das Ausschusssekretariat zu beauftragen, bis spätestens 29. Juli 2005 den Entwurf eines Sachstandsberichts vorzulegen (Dokument Nr. 3).

Begründet wurde der Antrag mit Hinweis auf § 33 PUAG, demgemäß ein Untersuchungsausschuss dem Bundestag immer einen Bericht vorzulegen habe. Dies gelte auch dann, wenn abzusehen sei, dass der Untersuchungsausschuss seinen Untersuchungsauftrag nicht vor Ende der Wahlperiode erledigen könne. In diesem Fall habe er dem Bundestag rechtzeitig einen Sachstandsbericht über den bisherigen Gang des Verfahrens sowie über das bisherige Ergebnis der Untersuchungen vorzulegen (§ 33 Abs. 3 PUAG).

Die Voraussetzungen der Berichtspflicht nach § 33 Abs. 3 PUAG seien gegeben. Nach der Ankündigung des Bundeskanzlers, am 1. Juli 2005 die Vertrauensfrage nach Artikel 68 GG zu stellen, sei hinreichend wahrscheinlich, dass dem 2. Untersuchungsausschuss nur bis September 2005 Zeit verbleibe, seine Arbeit zu beenden und er seine Arbeit damit nur teilweise erledigen könne.

Sollte der Ausschuss seine Beweiserhebung wie ursprünglich geplant fortsetzen, so sei für den Fall der Auflösung des Deutschen Bundestages sicher, dass der Ausschuss seiner Verpflichtung zu einem Sachstandsbericht nicht mehr nachkommen könne. Sollte hingegen der Deutsche Bundestag nicht aufgelöst werden, so könne der Ausschuss seine – einstweilen ausgesetzte – Beweiserhebung fortsetzen. Rechte der Einsetzungsminderheit seien also nicht gefährdet. Die verbleibende Zeit bis zum Ablauf der Wahlperiode sei so bemessen, dass einer regulären Beendigung der Ausschussarbeit nichts entgegenstehe.

Unter Berücksichtigung des Umfangs der bisherigen Arbeit des 2. Untersuchungsausschusses und der für die Erstellung des Sachstandsberichts verbleibenden Zeit könnten die vorgesehenen Termine zur Zeugenvernehmung nicht aufrechterhalten bleiben, ohne die rechtzeitige Vorlage des Sachstandsberichts unmöglich zu machen.

Der Abgeordnete Eckart von Klaeden (CDU/CSU) widersprach dem Antrag ausdrücklich. Zwar stehe der politische Wille der CDU/CSU zu Neuwahlen außer Frage, doch sei das Verfahren der Vertrauensfrage verfassungsrechtlich kompliziert. Es seien mehrere tatsächliche Voraussetzungen hierfür erforderlich, von denen bislang keine einzige gegeben sei. Weder habe der Bundeskanzler die Vertrauensfrage gestellt noch habe der Deutsche Bundestag darüber entschieden noch habe der Bundespräsident über eine mögliche Bitte des Bundeskanzlers auf Auflösung des Deutschen Bundestages befunden. Insofern sei die Voraussetzung des § 33 Abs. 3 PUAG, nach dem „abzusehen“ sein müsse, „dass der Untersuchungsausschuss seinen Untersuchungsauftrag nicht vor Ende der Wahlperiode erledigen kann“, nicht gegeben.

Der Abgeordnete Olaf Scholz (SPD) betonte dagegen, dass der Ausschuss sorgfältig abwägen müsse: sollte es – wider Erwarten – nicht zur Auflösung des Deutschen Bundestages kommen, werde die Beweisaufnahme unverzüglich wieder aufgenommen, dann könnten sämtliche beschlossene Zeugen noch vernommen werden, um einen entsprechenden Abschlussbericht zu erarbeiten. Sollte die Wahlperiode allerdings tatsächlich vorzeitig enden, dann wäre der Ausschuss bei Fortsetzung der Beweisaufnahme nicht mehr in der Lage, einen ordentlichen, den Anforderungen des § 33 Abs. 3 PUAG genügenden Sachstandsbericht zu erstellen. Das müsse zwingend vermieden werden.

Durch Beschluss vom 2. Juni 2005, der mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP angenommen wurde, erfolgte einstweilen die Aussetzung der Zeugenvernehmungen. Gleichzeitig wurde das Sekretariat beauftragt, bis zum 29. Juli 2005 den Entwurf eines Sachstandsberichts vorzulegen.

Daraufhin beantragte Prof. Dr. Wolfgang Löwer im Auftrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP mit Schriftsatz (Dokument Nr. 4) vom 6. Juni 2005 beim Bundesverfassungsgericht:

„Den Antragsgegner zu verpflichten, für die nach Erlass der einstweiligen Anordnung verbleibenden Sitzungstermine einvernehmlich einen der verbleibenden Zeit angepassten Terminierungsplan zu beschließen und durchzuführen; im Falle der Nichteinigung über die Reihenfolge der Zeugeneinvernahme ist nach § 17 Abs. 3 Satz 2 PUAG zu verfahren. Dabei haben Antragsteller und Antragsgegner sich auf die Beweismittel zu beschränken, die zur Untersuchung des von der Minderheit ursprünglich beantragten Gegenstandes (Bundestagsdrucksache 15/4285) erforderlich sind,

hilfsweise,

den Antragsteller zu verpflichten, die Beweisaufnahme durch Zeugeneinvernahme entsprechend dem Terminierungsbeschluss des Antragsgegners vom 31. März 2005 und der Genehmigung einer Sondersitzung für den 23. Juni 2005 bis zu einer etwaigen Entscheidung des Bundespräsidenten über die Auflösung des 15. Deutschen Bundestages fortzusetzen.“

Mit der Antragserwiderung wurde Prof. Dr. Martin Morlok beauftragt, der seinen Schriftsatz (Dokument Nr. 5) mit Datum vom 13. Juni 2005 einreichte. Durch

Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juni 2005 (Dokument Nr. 6) wurde der 2. Untersuchungsausschuss verpflichtet, bis zum Zeitpunkt einer etwaigen Anordnung des Bundespräsidenten, den 15. Deutschen Bundestag aufzulösen, die Zeugeneinvernahme entsprechend dem Programm des Terminierungsbeschlusses des 2. Untersuchungsausschusses vom 31. März 2005 und der Genehmigung einer Sondersitzung für den 23. Juni 2005 unverzüglich fortzuführen, es sei denn, dass eine Änderung dieses Programms einvernehmlich beschlossen werde.

Anlässlich der 26. nichtöffentlichen Sitzung einigte sich der Ausschuss einstimmig darauf, die Zeugen entsprechend der am 31. März 2005 einvernehmlich beschlossenen Zeugenliste zu laden. Hinsichtlich des beschlossenen, jedoch noch nicht im Einzelnen terminierten Vernehmungstages vom 23. Mai 2005 einigte sich der Ausschuss darauf, die ursprünglich für den 16. Juni 2005 geplanten Zeugenvernehmungen an diesem Tage nachzuholen.

VI. Zeit- und Arbeitsaufwand

Der 2. Untersuchungsausschuss ist bis zum 30. August 2005 insgesamt 32 Mal zusammengetreten.

16 Sitzungen wurden zur Beweisaufnahme durch Vernehmung von Zeugen und Anhörung von Sachverständigen durchgeführt. In diesen Sitzungen hat der Ausschuss insgesamt 58 Zeugen und Sachverständige gehört. Die Vernehmungen sind auf 2 165 Seiten stenografischer Niederschriften festgehalten worden. Bei vier Sitzungen wurden Teile der Vernehmungen „VS-Vertraulich“ geführt.

Darüber hinaus ist der 2. Untersuchungsausschuss zu einer konstituierenden Sitzung unter Beteiligung der Öffentlichkeit sowie zu 15 nichtöffentlichen Beratungssitzungen zusammengekommen.

Weiter sind insgesamt 11 Obleutebesprechungen durchgeführt worden.

Insgesamt umfassten die Sitzungen des 2. Untersuchungsausschusses einen Zeitrahmen von ca. 150 Stunden.

VII. Umgang mit Aktenmaterial nach Beendigung der Untersuchungstätigkeit

Der 2. Untersuchungsausschuss hat in seiner 32. Sitzung am 30. August 2005 beschlossen:

„Beschluss 10
zum Verfahren

Behandlung der Protokolle und Ausschussmaterialien nach Kenntnisnahme des Berichts durch den Deutschen Bundestag bzw. spätestens zum Ablauf der 15. Wahlperiode

I. Protokolle

Der Untersuchungsausschuss empfiehlt gemäß II. Nr. 2 der Richtlinien gemäß § 73 Abs. 3 GO-BT:

1. Protokolle öffentlicher Sitzungen einschließlich der Korrekturen/Ergänzungen der Zeugen und Anhörpersonen können von jedem eingesehen bzw. Kopien angefordert werden. Ausgenommen davon sind beigefügte Dokumente Dritter.

2. VS-NfD, VS-VERTRAULICH, VERTRAULICH und höher eingestufte Protokolle werden nach der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages behandelt.

3. Protokolle über nichtöffentliche Vernehmungen und Anhörungen, die nicht wie unter Ziffer 2 eingestuft sind, werden mit dem Vermerk ‚Nur für den Dienstgebrauch‘ (NfD) versehen.

4. Protokolle über Beratungssitzungen werden mit dem Vermerk ‚Nur für den Dienstgebrauch‘ (NfD) versehen.

II. Im Ausschuss entstandene sowie für den Ausschuss erstellte Materialien

1. Im Untersuchungsausschuss entstandene Materialien (Ausschussdrucksachen, Ausschussbeschlüsse, Gutachten, sonstige Ausarbeitungen, Verzeichnisse und Übersichten) sowie dem Ausschuss überlassene Materialien, Gutachten, Stellungnahmen, Ausarbeitungen und Berichte, die von anderer Seite für den Ausschuss erstellt worden sind, sind wie die unter I.3 erwähnten Protokolle zu behandeln, soweit sie nicht im Sachstandsbericht aufgenommen wurden.

2. Dies gilt nicht für Materialien mit der Kennzeichnung VS-NfD oder höher bzw. VERTRAULICH, die nach der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages zu behandeln sind.

3. Bei den unter 1. genannten Materialien, die nach der Zweckbestimmung des Verfassers auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können, ist eine Einsichtnahme im Rahmen der für das Archiv des Deutschen Bundestages geltenden Regelungen möglich.

4. Alle mit MAT C bezeichneten Materialien des Ausschusses werden wie unter Ziffer II.2. und II.3. behandelt, soweit sie nicht mit dem Vermerk ‚VS-Nur für den Dienstgebrauch (VS-NfD)‘ versehen sind.

III. Geschäftsakten

Die Geschäftsakten des Ausschusses werden ebenfalls mit dem Vermerk ‚Nur für den Dienstgebrauch (NfD)‘ versehen.

IV. Beweismaterialien

Die zu Beweiszwecken beigezogenen Materialien Anderer (MAT A) und die ohne Beiziehungsbeschluss überlassenen Beweismaterialien (MAT B) werden nach Kenntnisnahme des Berichts durch den Deutschen Bundestag bzw. spätestens zum Ablauf der 15. Wahlperiode an die herausgebenden Stellen zurückgegeben. Ausgenommen hiervon sind Kopien

bzw. Ausfertigungen von Beweismaterialien, die als Dokumente dem Sachstandsbericht oder Teilen des Sachstandsberichts beigefügt sind.

Im Übrigen werden die vom Ausschuss gefertigten Kopien vernichtet, es sei denn, die herausgebenden Stellen widersprechen. Die Vernichtung ist in einem Protokoll festzuhalten."

„Beschluss 11
zum Verfahren

Rückgabe von Beweismaterialien und Mehrausfertigungen von Protokollen, die den Mitgliedern des 2. Untersuchungsausschusses und den benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fraktionen, der Bundesregierung sowie des Bundesrates im 2. Untersuchungsausschuss zur Verfügung gestellt wurden

1. Die an die Mitglieder des 2. Untersuchungsausschusses und die benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen, der Bundesregierung sowie des Bundesrates im 2. Untersuchungsausschuss verteilten Kopien der offenen und VS-NfD eingestuften Beweismaterialien (MAT A, B und C) sowie die davon gezogenen weiteren Kopien sind nach Kenntnisnahme des Berichts durch den Deutschen Bundestag bzw. spätestens zum Ablauf der 15. Wahlperiode dem Ausschusssekretariat zum Zwecke der Vernichtung zuzuleiten.

2. Die dem Sekretariat zurückgegebenen Unterlagen sind von diesem zu vernichten. Die Durchführung dieser Vernichtung ist vom Sekretariat in einem Protokoll festzuhalten.

3. Die von der Geheimregistratur für die Mitglieder des 2. Untersuchungsausschusses und die benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen, der Bundesregierung sowie des Bundesrates im 2. Untersuchungsausschuss verteilten Kopien der VS-VERTRAULICH, VERTRAULICH, GEHEIM und wie VS-VERTRAULICH eingestuften Beweismaterialien sowie die Mehrausfertigungen der VS-VERTRAULICH eingestuften Protokolle des 2. Untersuchungsausschusses sowie die Mehrausfertigung des VS-eingestuften Berichtsteils sind nach Kenntnisnahme des Berichts durch den Deutschen Bundestag bzw. spätestens zum Ablauf der 15. Wahlperiode der Geheimregistratur zum Zwecke der Vernichtung zuzuleiten."

VIII. Sachstandsbericht

1. Entscheidung über die Erstellung eines Sachstandsberichts

Anlässlich der 31. Sitzung am 16. Juli 2005 wurde das Sekretariat beauftragt, bis zum 15. August 2005 den Vorentwurf eines Sachstandsberichts vorzulegen. Ferner beschloss der Ausschuss, bis zum 30. August 2005 noch einmal zusammenzukommen.

2. Rechtliches Gehör zum Sachstandsbericht

Nach § 32 Abs. 1 PUAG ist Personen, die durch die Veröffentlichung des Abschlussberichts in ihren Rechten erheblich beeinträchtigt werden können, vor Abschluss des Untersuchungsauftrags Gelegenheit zu geben, zu den sie betreffenden Ausführungen im Entwurf des Abschlussberichts innerhalb von zwei Wochen Stellung zu nehmen, soweit diese Ausführungen nicht mit ihnen in einer Sitzung zur Beweisaufnahme erörtert worden sind. Die Vorschrift dient dem rechtlichen Gehör solcher Personen, die nicht vom 2. Untersuchungsausschuss gehört worden sind, aber indirekt durch die Untersuchung betroffen wurden.

Der 2. Untersuchungsausschuss hat keine erhebliche Beeinträchtigung von Rechten bei Personen, die nicht vom Ausschuss vernommen wurden, festgestellt. Aus diesem Grunde wurde auch kein Verfahren zur Gewährung des rechtlichen Gehörs durchgeführt.

3. Feststellung des Sachstandsberichts

In seiner 32. Sitzung am 30. August 2005 hat der 2. Untersuchungsausschuss zur Fertigstellung seines Sachstandsberichts die nachstehenden Beschlüsse gefasst.

Mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP hat der Ausschuss beschlossen:

„Der Bericht der Berichterstatter/in Abg. Michael Hartmann (SPD), Abg. Michaela Noll (CDU/CSU), Abg. Jerzy Montag (Bündnis 90/Die Grünen) und Abg. Hellmut Königshaus (FDP) – Einsetzung des Untersuchungsausschusses, Verlauf des Untersuchungsverfahrens und Feststellung sowie Register, Anhang, Übersichten und Anlagen (Erster, Zweiter und Sechster Teil) – vom 30. August 2005 wird als Bericht des 2. Untersuchungsausschusses der 15. Wahlperiode festgestellt."

Mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP hat der Ausschuss beschlossen:

„Der Bericht der Berichterstatter Abg. Michael Hartmann (SPD) und Abg. Jerzy Montag (Bündnis 90/Die Grünen), Dritter Teil – Bewertung, wird als Bericht des 2. Untersuchungsausschusses festgestellt."

Mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP bei Stimmenthaltung der Mitglieder der SPD-Fraktion hat der Ausschuss beschlossen:

„Der Bericht Vierter Teil – Sondervoten wird als abweichender Bericht der Berichterstatter/in Abg. Michaela Noll (CDU/CSU) und Abg. Hellmut Königshaus (FDP) festgestellt."

Mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP hat der Ausschuss beschlossen:

„Der Bericht Fünfter Teil – Replik auf das Sondervotum – der Berichterstatter Abg. Michael Hartmann (SPD) und Abg. Jerzy Montag (Bündnis 90/Die Grünen) wird festgestellt."

Mit den Stimmen der Mitglieder aller Fraktionen hat der Ausschuss beschlossen:

„Die vorgenannten Berichte werden nach § 33 Abs. 3 PUAG dem Deutschen Bundestag als Sachstandsbericht des 2. Untersuchungsausschusses gemäß dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 17. Dezember 2004 mit der Beschlussempfehlung vorgelegt, ihn zur Kenntnis zu nehmen."

Ferner hat der Ausschuss mit den Stimmen der Mitglieder aller Fraktionen beschlossen:

„Der 2. Untersuchungsausschuss beauftragt und ermächtigt das Ausschusssekretariat, die festgestellten und zur Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache bestimmten Berichtsteile in Abstimmung mit den jeweiligen benannten Mitarbeitern der Fraktionen redaktionell so zu überarbeiten, dass sie als Sachstandsbericht des 2. Untersuchungsausschusses in einheitlicher Form dem Plenum des Deutschen Bundestages vorgelegt werden können."

Zweiter Teil

Bisherige Feststellungen des 2. Untersuchungsausschusses zum Sachverhalt

Der Ausschuss einigte sich einvernehmlich im Rahmen seines Beschlusses zur Strukturierung der Ausschussarbeit vom 27. Januar 2005 darauf, den Zeugenvernehmungen zunächst die Anhörung von Sachverständigen zum Recht der Visumerteilung und zur Visumerteilungspraxis voranzustellen. Diese Anhörung sollte einen theoretischen Einstieg in das Visumrecht ermöglichen, um die im Zuge der Untersuchung auftretenden Fragen der Visumpraxis rechtlich einzuordnen (Teil A). In einem zweiten Schritt hat sich der Ausschuss intensiv mit der Frage beschäftigt, welche Erkenntnisse zum Untersuchungsgegenstand in laufenden und abgeschlossenen Straf- und Ermittlungsverfahren aus dem Bereich der Schleusungskriminalität gewonnen wurden (Teil B).

Den Kern der Untersuchungen stellte dann die Prüfung der Erlass- und Weisungslage unter besonderer Berücksichtigung der auch in den Strafverfahren kritisierten Erlasse des Auswärtigen Amts vom 2. September und 15. Oktober 1999, vom 3. März 2000 sowie vom 29. Januar 2002 dar (Teil C). Darüber hinaus wurde für den Ausschuss – nicht zuletzt durch die Erkenntnisse aus den beigezogenen Strafverfahren – schnell erkennbar, dass die Visumerteilungspraxis an der Botschaft Kiew über die Jahre hinweg immer wieder ein Problem darstellte, das besondere Aufmerksamkeit des Ausschusses erforderte (Teil D). Weiterhin hat sich der Ausschuss am Rande auch mit der Visumerteilungspraxis an anderen Auslandsvertretungen, insbesondere in Warschau Ende der achtziger Jahre, in Moskau, Pristina und Tirana beschäftigt (Teil E).

Während der gesamten Beweisaufnahme stellte sich dem Ausschuss immer wieder die Frage, welche „Warnungen“ es seitens der Sicherheitsbehörden zur Schleusungsproblematik, insbesondere auch hinsichtlich der deutschen Botschaft Kiew, gegeben und ob bzw. wie die Bundesregierung jeweils auf diese Warnungen reagiert hat (Teil F). Dabei versuchte der Ausschuss auch, Erkenntnisse dazu zu gewinnen, ob durch die Visumerteilungspraxis der deutschen Auslandsvertretungen Schwarzarbeit, Prostitution, Frauenhandel oder sonstige Kriminalität ermöglicht oder erleichtert wurden (Teil G). Eine Zusammenfassung der Erklärungen der Zeugen der politischen Leitungsebene zu ihrer persönlichen bzw. politischen Verantwortung findet sich schließlich im vorletzten Abschnitt (Teil H).

Aufgrund des vorzeitigen Endes der Wahlperiode und auch wegen des durch die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, die Beweisaufnahme bis zum 8. Juli 2005 fortzusetzen, bedingten Zeitmangels für die Aufarbeitung der beigezogenen Akten war es dem Ausschuss jedoch nicht möglich, dem Untersuchungsauftrag in vollem Umfang zu entsprechen. Eine Vielzahl von bereits beschlossenen Zeugen konnte nicht mehr vernommen sowie ein großer Teil der beigezogenen Akten nicht mehr ausreichend gesichtet und ausgewertet werden (Teil I).

Trotzdem hat der Ausschuss versucht, seiner gesetzlichen Verpflichtung aus § 33 Abs. 3 PUAG, einen ordnungsgemäßen Sachstandsbericht über die durch den Ausschuss bislang gewonnenen Erkenntnisse zu erstellen, so gut es ging nachzukommen, auch wenn einige Themen, insbesondere soweit sie den Zeitraum vor 1998 (Nummer II des Untersuchungsauftrags) und mögliche Vorschläge zur Änderung des Visumerteilungsverfahrens (Nummer IV des Untersuchungsauftrags) betreffen, nicht abschließend behandelt werden konnten.

A. Einführung in das Recht der Visumerteilung

Im Rahmen der Sachverständigenanhörung erfolgte zunächst eine Einführung in das Recht der Visumerteilung unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Ausländerrechts und der Schengener Regularien durch den Richter am Oberverwaltungsgericht (RiOVG) Joachim Teipel. Der Ausschuss entschloss sich zur Anhörung des Sachverständigen Joachim Teipel vor allem deshalb, weil dieser seit dem Jahr 1990 als Richter am Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen tätig und Mitglied jenes Senats ist, dem bis zum Regierungsumzug am 1. September 1999 die Bearbeitung aller Berufungsverfahren in visarechtlichen Angelegenheiten oblag. Ferner ist er als wissenschaftlicher Mitarbeiter des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen abgeordnet.

Weiter wurden MD a. D. Olaf Reermann und OAR Reinhard Böckmann als Sachverständige zur Visumerteilungspraxis gehört. Der Zeuge Olaf Reermann war bis zum 1. September 1999 Leiter der Abteilung „Ausländer- und Asylangelegenheiten“ im Bundesministerium des Innern (BMI) und beriet darüber hinaus auch nach seinem Ausscheiden über weitere zwei Jahre das BMI in Fragen der Migration und des Asylrechts mit europäischem Bezug. Der Sachverständige Reinhard Böckmann arbeitet seit Oktober 2000 als Fachdozent an der Aus- und Fortbildungsstätte des Auswärtigen Amts (AA) für Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht.

Im Folgenden soll zum besseren Verständnis des Visumverfahrens und zur rechtlichen Einordnung der Fragen zur Visumerteilungspraxis ein Überblick über das Visumrecht unter Berücksichtigung der Sachverständigenanhörung vom 17. Februar 2005 gegeben werden.

Hierzu werden zunächst die rechtlichen Grundlagen der Visumerteilung, insbesondere die materiellrechtlichen Erteilungsvoraussetzungen, näher erläutert (Abschnitt I), um anschließend auf die möglichen Reiseerleichterungen

im Visumverfahren einzugehen (Abschnitt II). Schließlich erfolgt eine Darstellung des rechtlichen Sonderproblems der Führung von Warn- und Einladerdateien (Abschnitt III), mit dem sich der Ausschuss wiederholt beschäftigt hat.

I. Rechtliche Grundlagen der Visumerteilung

1. Die Visumpflicht

Ein Visum ist ein vor der Einreise erteilter Aufenthaltstitel. Dabei kann vor allem zwischen zwei Arten von Visa unterschieden werden: Zum einen gibt es Visa für Kurzaufenthalte von bis zu drei Monaten (sog. Schengenvisa), zum anderen werden Visa für längerfristige Aufenthalte erteilt (sog. Nationale Visa). Die Visumpflicht dient dem Zweck, den Zugang von Ausländern zum Bundesgebiet zu steuern und zu kontrollieren. Dabei obliegt es den deutschen Auslandsvertretungen, vom Ausland aus zu klären, ob einem visumpflichtigen Ausländer der Aufenthalt in Deutschland zu gewähren ist. Hierdurch soll vermieden werden, dass ein rechtsgrundlos begründeter Aufenthalt nachträglich wieder rückabgewickelt werden muss.

2. Das nationale Visum

Als nationales Visum bezeichnet man einen Sichtvermerk für einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten Dauer. Über seine Erteilung wird nach Maßgabe des nationalen Rechts entschieden. Zu prüfen ist mithin, ob die besonderen Voraussetzungen für den jeweils verfolgten längerfristigen Aufenthaltszweck (z. B. Studium, Familienzusammenführung etc.) vorliegen.

Da Gegenstand der Untersuchung des Ausschusses jedoch allein Schengenvisa sind, ist im vorliegenden Zusammenhang hierauf nicht näher einzugehen.

3. Das Schengenvisum

a) Normative Grundlagen

Die visumrechtliche Behandlung von Kurzaufenthalten bis zu drei Monaten richtet sich vorrangig nach Gemeinschaftsrecht. Sofern dies keine Regelungen trifft, bleibt das nationale Ausländerrecht ergänzend anwendbar.

Am 1. Januar 2005 ist das Aufenthaltsgesetz mit zugehöriger Aufenthaltsverordnung in Kraft getreten. Soweit jedoch hier auf nationales Recht Bezug genommen wird, werden die Regelungen des bis zum 31. Dezember 2004 in Kraft gewesenen Ausländergesetzes und der diesbezüglichen Durchführungsverordnung zu Grunde gelegt. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich der Untersuchungsauftrag auf Vorgänge bezieht, die vor dem genannten Zeitpunkt liegen.

aa) Die Schengener Abkommen

Am 14. Juni 1985 schlossen Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande das Schengener Übereinkommen über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (Schengen I). Dem Abkommen traten später auch Italien, Portugal, Spanien, Griechenland, Dänemark, Schweden, Finnland, Island, Norwegen und Österreich bei. Es handelt sich um ein Regierungsabkommen mit dem Ziel, innerhalb der EU ein Europa ohne Binnengrenzen zu schaffen. Einzelheiten waren in diesem Übereinkommen noch nicht enthalten. Sie wurden von den Vertragsstaaten im Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) vom 19. Juni 1990 festgelegt (Schengen II).

Das SDÜ ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der in deutsches Recht im Rang eines Bundesgesetzes transformiert wurde. Es trat am 1. September 1993 in Kraft; die praktische Anwendung seiner Einzelbestimmungen erfolgte jedoch erst nach Schaffung der erforderlichen technischen und rechtlichen Voraussetzungen durch gesonderten Inkraftsetzungsbeschluss am 26. März 1995. Mit der Inkraftsetzung sind die Binnenkontrollgrenzen entfallen; zum Ausgleich dafür wurden die Außengrenzkontrollen verstärkt.

Durch das Schengenprotokoll zum Amsterdamer Vertrag vom 2. Oktober 1997 wurde mit Wirkung vom 1. Mai 1999 der gesamte Schengener Besitzstand (sog. Schengen-Acquis), der aus den beiden Übereinkommen Schengen I und II sowie aus den vom Exekutivausschuss angenommenen Beschlüssen und Erklärungen besteht, in den rechtlichen Rahmen der EU einbezogen und damit Bestandteil des Gemeinschaftsrechts. Die visumrechtlichen Vorschriften finden ihre Rechtsgrundlage seither in Artikel 62 Nr. 2 Buchstabe b EGV, der die Kompetenz der Gemeinschaft zum Erlass von Vorschriften über Visa für geplante Aufenthalte von höchstens drei Monaten betrifft.

Seit dem 25. März 2001 wird das SDÜ nunmehr in allen EU-Staaten, mit Ausnahme von Großbritannien und Irland, sowie in den Nicht-EU-Staaten Island und Norwegen angewandt. Die zehn neuen Mitgliedstaaten, die am 1. Mai 2004 der EU beigetreten sind, haben mit ihrem Beitritt zwar auch den Schengener Besitzstand übernommen, das SDÜ muss jedoch erst für jedes neue Mitgliedsland einzeln in Kraft gesetzt werden.

bb) Das Gemeinsame Handbuch Schengen (GH)

Das zum Schengener Besitzstand gehörende Gemeinsame Handbuch soll für die Grenzkontrolle an den Schengen-Außengrenzen ein einheitliches Kontrollverfahren sicherstellen, wie es in Artikel 6 Abs. 1 SDÜ gefordert ist. Das Handbuch stellt die Bedingungen für die Einreise erläuternd dar, enthält allgemeine Weisungen für das Kontrollverfahren und legt die Behandlung von besonderen Kategorien von Ausländern (u. a. Diplomaten, EU-Bürger) fest. Das Gemeinsame Handbuch ist keine Rechtsvorschrift, sondern eine Dienstanweisung für die Grenzpolizeien. Die Regelungen des Handbuchs entfalten also keine unmittelbare Außenwirkung und können keine Rechte und Pflichten für den Bürger begründen.

cc) Die Gemeinsame Konsularische Instruktion (GKI)

Für die Auslandsvertretungen der Schengenstaaten wurden die Voraussetzungen und die Modalitäten der Erteilung von Schengenvisa in einer Gemeinsamen Konsularischen Instruktion (GKI) an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen der Vertragsparteien des SDÜ, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden, festgelegt. Die GKI ist ebenfalls Teil des Schengener Besitzstands. Sie ist eine innerdienstliche Vorschrift für sämtliche Schengen-Auslandsvertretungen; sie soll die einheitliche Anwendung der Visumbestimmungen für alle Schengen-Auslandsvertretungen sicherstellen. In der GKI sind die Voraussetzungen, das Verfahren und die technischen Modalitäten für die Visumerteilung erläutert. Zudem werden die Zuständigkeiten der Auslandsvertretungen für die Visumerteilung näher bestimmt und Regelungen über die Zusammenarbeit der Auslandsvertretungen vor Ort festgelegt.

dd) Allgemeine Anwendungshinweise zum Schengener Durchführungsübereinkommen (AAH-SDÜ)

Von den mit der Anwendung des SDÜ befassten deutschen Behörden sind zudem die Allgemeinen Anwendungshinweise zum Schengener Durchführungsübereinkommen (AAH-SDÜ) vom 28. Januar 1998 zu beachten. Das Bundesministerium des Innern hat die AAH-SDÜ in Zusammenarbeit mit den Innenministerien bzw. Senatsverwaltungen der Länder erarbeitet, um eine einheitliche Auslegung des SDÜ zu gewährleisten. Die AAH-SDÜ gelten – unbeschadet des GH und der GKI – für aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen und Entscheidungen zur Durchführung des SDÜ und richten sich an die nach § 63 AuslG zuständigen Behörden.

b) Materiell-rechtliche Einreisevoraussetzungen

Die Erteilung von Schengenvisa obliegt grundsätzlich den Auslandsvertretungen der Schengenstaaten nach Maßgabe des Artikels 12 Abs. 1 SDÜ.

Nach Artikel 15 SDÜ dürfen die Auslandsvertretungen Drittausländern die Einreise in das Hoheitsgebiet der Vertragsparteien nur gestatten, wenn die in Artikel 5 Abs. 1 Buchstabe a, c, d, e SDÜ aufgeführten Einreisevoraussetzungen erfüllt sind. Als Drittausländer definiert Artikel 1 SDÜ alle Personen, die nicht Staatsangehörige eines der Mitgliedstaaten der EU sind.

Artikel 16 i. V. m. Artikel 5 Abs. 2 SDÜ erlaubt es einem Schengenstaat, einem Drittausländer, der nicht alle in Artikel 5 Abs. 1 SDÜ genannten Voraussetzungen erfüllt, aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen ausnahmsweise die Einreise zu gestatten. In diesem Fall wird die Gültigkeit des Sichtvermerks aber räumlich auf das Hoheitsgebiet des ausstellenden Staates beschränkt.

Für Staatsangehörige bestimmter „Problemstaaten“, bei denen pauschal ein erhöhtes Risiko für die nationale Sicherheit oder illegale Einwanderung unterstellt wird, ist allerdings ein so genanntes Konsultationsverfahren vorgeschrieben (vgl. Artikel 17 Abs. 2 SDÜ). Die Erteilung hängt dann von der Zustimmung der zentralen Behörden derjenigen Schengenstaaten ab, die eine Konsultation wünschen. Für Deutschland ist das Auswärtige Amt zentrale Behörde im Sinne des Artikels 17 Abs. 2 SDÜ.

Die in Artikel 5 Abs. 1 SDÜ normierten Einreisevoraussetzungen entsprechen im Wesentlichen jenen Anforderungen, bei deren Fehlen im nationalen Recht nach § 7 Abs. 2 AuslG (Regelversagungsgründe) und § 8 AuslG (Besondere Versagungsgründe) eine Aufenthaltsgenehmigung regelmäßig bzw. zwingend zu versagen ist. Insofern haben die Auslandsvertretungen bei der Prüfung von Visumanträgen vor allem Folgendes zu prüfen:

aa) Visierfähiges Grenzübertrittspapier

Die Erteilung eines Schengenvisums setzt zunächst gemäß Artikel 5 Abs. 1 Buchstabe a SDÜ voraus, dass der Drittausländer im Besitz eines oder mehrerer gültiger Grenzübertrittspapiere ist. Dieses Erfordernis entspricht der in § 4 Abs. 1 AuslG statuierten Passpflicht.

bb) Keine Ausschreibung zur Einreiseverweigerung

Eine weitere Voraussetzung für die Einreise ist nach Artikel 5 Abs. 1 Buchstabe d SDÜ, dass der Drittausländer nicht zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben ist. Dies ist durch Abfrage des Schengener Informationssystems (SIS) zu überprüfen. Das SIS ist eine nichtöffentliche Datenbank unter anderem zur Festnahme, Einreiseverweigerung und verdeckter Registrierung. Zugriffsberechtigt sind die Sicherheitsbehörden in den Schengenländern und in eingeschränktem Maße die in Artikel 101 Abs. 2 SDÜ genannten Stellen. Rechtsgrundlage für das SIS sind das Schengener Durchführungsübereinkommen und die dazugehörigen Durchführungsvereinbarungen. Die Aufnahme in das SIS erfolgt nach den Bestimmungen des Artikels 96 SDÜ. Danach werden Drittausländer aufgrund einer nationalen Ausschreibung zur Einreiseverweigerung in das Schengener Informationssystem aufgenommen. Die Entscheidung kann darauf gestützt werden, dass der Aufenthalt des Drittausländers eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die nationale Sicherheit darstellen würde. Es bedarf aber einer individuellen Gefahrenprognose, d. h. es müssen konkrete Anhaltspunkte für die hinreichende Wahrscheinlichkeit einer zukünftigen Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der nationalen Sicherheit vorliegen.

Gemäß Artikel 108 SDÜ bestimmt jede Vertragspartei eine Stelle, die für den nationalen Teil des SIS und für dessen reibungsloses Funktionieren verantwortlich ist. In Deutschland ist diese Stelle, die SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry) genannt wird, für die Weiterleitung ergänzender Informationen über im SIS ausgeschriebene Personen und Sachen zuständig. Sie

nimmt alle im Zusammenhang mit einer Fahndung im SIS stehenden Informationsbeschaffungs-, Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben wahr und ist Ansprechpartner für alle anderen SIRENEN sowie alle sonstigen nationalen Dienststellen.

cc) Nachweis von Aufenthaltszweck und Umständen des Aufenthalts

Der Drittausländer muss gemäß Artikel 5 Abs. 1 Buchstabe c SDÜ weiterhin im Rahmen seiner Visumantragstellung die Dokumente vorzeigen, die seinen Aufenthaltszweck und die Umstände seines Aufenthalts belegen.

Der Zweck der Reise kann insbesondere durch private Einladungsschreiben, offizielle Einladungen, Buchungen bei Touristenreisen oder Nachweise über Geschäftsbeziehungen erbracht werden. Bei der Überprüfung dieser Belege muss die Auslandsvertretung die in Abschnitt V der GKI festgelegten Kriterien beachten. Hiernach stellen insbesondere die Sicherheit der Schengener Vertragsparteien und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung wesentliche Anliegen dar.

Die Einschätzung des Einwanderungsrisikos liegt allerdings in der alleinigen Verantwortung der Auslandsvertretung (vgl. Abschnitt V GKI).

Bei der Prüfung des Visumantrags ist daher festzustellen, ob der Antragsteller die Absicht hat, in das Hoheitsgebiet der Schengener Staaten mithilfe eines zu Touristik-, Studien-, Geschäfts- bzw. Familienbesuchszwecken ausgestellten Visums einzuwandern und sich dort niederzulassen. Dabei ist nach Abschnitt V der GKI besondere Aufmerksamkeit auf „Personenkreise mit erhöhtem Risikofaktor“ zu richten. Dazu gehören etwa „Arbeitslose und Personen (…), die nicht über geregelte Einkünfte verfügen“. Bestehen insbesondere Zweifel bezüglich der Echtheit der Dokumente und der vorgelegten Belege, wird die Auslandsvertretung von der Erteilung eines Visums absehen.

Führt die Prüfung der Auslandsvertretung zu dem Ergebnis, dass der Antragsteller die Absicht hat, illegal einzuwandern, ist der Visumantrag zwingend abzulehnen. Denn in diesem Fall ist zum einen die Voraussetzung des Artikels 5 Abs. 1 Buchstabe e SDÜ nicht gegeben und zum anderen stellt der beabsichtigte Aufenthalt eine Gefahr für die öffentliche Ordnung i. S. v. Artikel 5 Abs. 1 Buchstabe e SDÜ dar. Damit wäre auch der Regelversagungsgrund des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AuslG erfüllt.

Fraglich ist aber, wie die Auslandsvertretung zu entscheiden hat, wenn sich zwar nicht eindeutig eine Einwanderungsabsicht feststellen lässt, jedoch Zweifel an der Richtigkeit des geltend gemachten Reisezwecks bzw. der Rückkehrbereitschaft verbleiben. Gemäß Abschnitt III Nr. 3 GKI muss der Antragsteller die Auslandsvertretung von seiner Rückkehrbereitschaft überzeugen. Dort heißt es nämlich:

„Der Antragsteller muss die mit dem Antrag befasste Auslandsvertretung davon überzeugen, dass er über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts verfügt und die Rückreise in das Herkunftsland gewährleistet ist.“

Insofern erläuterte auch der Sachverständige Joachim Teipel in seiner Anhörung vor dem Ausschuss, dass Zweifel bezüglich Rückkehrbereitschaft oder Reisezweck zunächst einmal einer entsprechenden Überzeugungsbildung entgegenstünden.

Andererseits müsse aber auch berücksichtigt werden, dass Abschnitt V der GKI eine positive „Feststellung“ der Einwanderungsabsicht verlange. Wörtlich heißt es dort:

„Bei der Prüfung des Visumantrags ist festzustellen, ob der Antragsteller die Absicht hat, in das Hoheitsgebiet der Schengener Staaten mithilfe eines zu Touristik-, Studien-, Geschäfts- bzw. zu Familienbesuchszwecken ausgestellten Visums einzuwandern und sich dort niederzulassen.“

Dies spreche dafür, dass das durch Artikel 5 Abs. 1 Buchstabe e SDÜ geschützte Interesse an der Verhinderung einer illegalen Einreise erst dann gefährdet sei, wenn die Zweifel bezüglich Aufenthaltszweck bzw. Rückkehrbereitschaft einen bestimmten Intensitätsgrad erreicht hätten. Dies werde zudem durch die Überlegung bestätigt, dass nur in den wenigsten Fällen von vornherein völlig ausgeschlossen werden könne, dass ein zu touristischen Zwecken oder Besuchszwecken eingereister Drittausländer den Versuch unternehme, eine illegale Beschäftigung aufzunehmen oder dauerhaft im Bundesgebiet zu verbleiben. Würde jedes noch so kleine diesbezügliche Verdachtsmoment die Erteilung eines Visums a limine, also von vornherein, ohne weitere Prüfung ausschließen, bliebe für eine diesbezügliche Ermessensentscheidung kaum noch Raum.

Eine in diesem Sinne differenzierende Betrachtungsweise liege auch der obergerichtlichen Rechtsprechung zu dieser Problematik im nationalen Recht zugrunde (vgl. Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Landes NRW vom 31. Mai 1995; Beschlüsse des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Oktober 1996 und vom 11. März 1998).

Nach dem Regelversagungsgrund des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AuslG wird die Aufenthaltsgenehmigung in der Regel versagt, wenn der Aufenthalt Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt oder gefährdet. Dabei sei von der Rechtsprechung anerkannt, dass nicht schon jeder Zweifel an dem geltend gemachten Aufenthaltszweck bzw. der Rückkehrbereitschaft eine Gefährdung dieses Interesses beinhalte. In dem Urteil des für diese Fragen zuständigen Oberverwaltungsgerichts des Landes NRW vom 31. Mai 1995 heißt es daher:

„Nicht jeder Zweifel an der Rückkehrbereitschaft eines sich besuchsweise im Bundesgebiet aufhaltenden Ausländers beinhaltet jedoch eine Gefährdung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland. Da bei einem Besuch von in Deutschland lebenden Verwandten nur in den wenigsten Fällen der Versuch des Ausländers, im Bundesgebiet zu verbleiben, von vorneherein völlig ausgeschlossen werden kann, würde andernfalls jeder noch so kleine Anhaltspunkt für Zweifel an der Rückkehrbereitschaft zum

Eingreifen des Regelversagungsgrundes des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AuslG führen. Es entspricht jedoch nicht dem Zweck des Gesetzes, eine Ermessensentscheidung der Botschaft bei Besuchsaufenthalten dieser Art nur ausnahmsweise zuzulassen.

Deswegen kann von einer Gefährdung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland erst dann gesprochen werden, wenn die Zweifel an der Rückkehrbereitschaft ein solches Gewicht haben, dass die Wahrscheinlichkeit eines beabsichtigten dauerhaften Verbleibs des Ausländers im Bundesgebiet wesentlich höher einzuschätzen ist als die Wahrscheinlichkeit seiner Rückkehr. In allen anderen Fällen ist im Rahmen der behördlichen Ermessensentscheidung Raum für eine Abwägung des Risikos zweckfremder Nutzung des Visums mit dem Gewicht des Besuchswunsches."

Zusammenfassend sei auf der Grundlage der einschlägigen diesbezüglichen Rechtsprechung festzuhalten, dass ein Visum abzulehnen sei, wenn feststehe, dass der Visumantragsteller eine illegale Einwanderung anstrebe. Entsprechendes gelte, wenn die diesbezügliche Wahrscheinlichkeit wesentlich höher sei als die Wahrscheinlichkeit einer zweckentsprechenden Verwendung des Visums. In den übrigen Fällen aber habe die Auslandsvertretung im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung zwischen dem Risiko einer illegalen Einwanderung und dem Gewicht des angegebenen Aufenthaltszwecks abzuwägen.

dd) Sicherung der Aufenthaltsfinanzierung

Die Erteilung eines Visums setzt weiter voraus, dass der Drittausländer über ausreichende Mittel zur Bestreitung seines Lebensunterhalts sowohl für die Dauer des Aufenthalts als auch für die Rückreise in den Herkunftsstaat verfügt oder in der Lage ist, diese Mittel legal zu erwerben.

Die Verfügbarkeit der Mittel in erforderlicher Höhe kann z. B. durch Bargeld, Reiseschecks, Kreditkarten etc. glaubhaft gemacht werden. Der Umfang der Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts muss gemäß Abschnitt V Nr. 1.4 der GKI in einem angemessenen Verhältnis zur Dauer und zum Zweck der Reise sowie zu den Lebenshaltungskosten in den zu besuchenden Schengenstaaten stehen. Zu diesem Zweck wurden in Anlage 7 der GKI Richtwerte der nationalen Behörden festgelegt. Für Deutschland bestehen keine Richtsätze, in der Praxis wird aber im Regelfall ein Tagesbedarf von 25 Euro zu Grunde gelegt. Außerdem müssen Tickets für die Rückreise vorhanden oder entsprechende Mittel verfügbar sein.

Ist der Antragsteller selbst nicht in der Lage, den Lebensunterhalt zu bestreiten, besteht die Möglichkeit, dass sich ein Dritter gegenüber der Ausländerbehörde oder Auslandsvertretung zur Übernahme dieser Kosten verpflichtet (vgl. § 84 AuslG). Die Übernahme der Verpflichtung bewirkt, dass der Dritte sämtliche öffentliche Mittel zu erstatten hat, die für den Lebensunterhalt des Ausländers einschließlich der Versorgung mit Wohnraum und der Versorgung im Krankheitsfalle aufgewendet werden.

Die Verpflichtungserklärung soll nach § 84 Abs. 1 AuslG regelmäßig mit einer Verpflichtung zur Tragung der Ausreisekosten nach § 82 AuslG verbunden werden (vgl. Nummer 84.1.1.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz [AuslG-VwV], die seit dem 28. Juni 2000 in allen Bundesländern gleichermaßen gilt und Hinweise, Regelungen und Erläuterungen zur Ausführung des Ausländergesetzes und der auf dessen Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen enthält).

Ferner muss der Dritte die erforderliche Bonität besitzen, das heißt in der Lage sein, die übernommene Verpflichtung aus eigenem Einkommen oder sonstigen eigenen Mitteln zu erfüllen (vgl. Nummer 84.1.2.1 Ausl-GVwV).

Als Surrogat für eine individuelle Verpflichtungserklärung nach den §§ 82, 84 AuslG konnte der Visumantragsteller in der Vergangenheit auch eine so genannte Reiseschutzversicherung abschließen. Diese umfasste die Krankenversicherung, die Übernahme eventueller Abschiebungs- und Rückführungskosten sowie eine pauschalisierte Verpflichtungserklärung gemäß den §§ 82, 84 AuslG. Durch Vorlage einer Reiseschutzversicherung konnten Drittausländer gegenüber der Auslandsvertretung nachweisen, dass das öffentliche Kostenrisiko gedeckt war und mussten sich nicht um eine individuelle Verpflichtungserklärung einer in Deutschland lebenden Gewährsperson bemühen. Die Vorlage einer Reiseschutzversicherung entband die Auslandsvertretung aber nicht von der Verpflichtung, die übrigen Voraussetzungen der Visumerteilung zu prüfen.

ee) Keine Gefährdung der öffentlichen Ordnung, der nationalen Sicherheit oder der internationalen Beziehungen

Schließlich darf der Visumantragsteller keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die nationale Sicherheit oder die internationalen Beziehungen einer der Vertragsparteien darstellen. Der hier verwendete Begriff der „öffentlichen Ordnung" ist mit dem Begriff „öffentliche Sicherheit" gleichzusetzen, wie er im deutschen Polizeirecht verstanden wird, und meint im Wesentlichen die Einhaltung der Rechtsordnung.

Im deutschen Ausländerrecht sind entsprechende Tatbestände für eine Einreiseverweigerung bekannt. So ist einem Ausländer nach § 7 Abs. 2 Nr. 3 AuslG in der Regel eine Aufenthaltsgenehmigung zu versagen, wenn der Aufenthalt die Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt oder gefährdet.

Artikel 5 Abs. 1 Buchstabe SDÜ geht allerdings insoweit über diesen Regelversagungsgrund hinaus, als dass die Einreise auch verweigert werden muss, wenn die Interessen eines anderen Vertragsstaates beeinträchtigt oder gefährdet sind.

c) Ermessen der Auslandsvertretungen

Gemäß Artikel 15 SDÜ dürfen Visa nur erteilt werden, wenn die in Artikel 5 Abs. 1 Buchstabe a, c, d, e SDÜ aufgeführten Einreisevoraussetzungen erfüllt sind. Dem

entsprechen im nationalen § 7 Abs. 2,8 AuslG, wonach bei Vorliegen von Versagungsgründen das Visum regelmäßig (§ 7 Abs. 2 AuslG) bzw. zwingend (§ 8 AuslG) abzulehnen ist.

Der Auslandsvertretung ist daher erst bei Vorliegen aller Erteilungsvoraussetzungen, wenn also kein Versagungsgrund gemäß § 7 Abs. 2, § 8 AuslG greift, ein Ermessensspielraum bei der Visumerteilung eröffnet. Da das SDÜ keine Bestimmungen über die Ausübung des Ermessens enthält, sind hierbei die jeweils nationalen Ermessenskriterien anzuwenden.

Die Ermessensentscheidung der Auslandsvertretung hat alle nach Lage des Falles relevanten Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die für und gegen den Aufenthalt des Ausländers sprechen. Die betroffenen öffentlichen und individuellen Interessen sind zu gewichten und gegeneinander abzuwägen. Hierbei sind die Grundrechte und die ihnen zu Grunde liegende Werteordnung sowie die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, des Vertrauensschutzes und der Gleichbehandlung zu berücksichtigen.

Nach § 114 VwGO ist die behördliche Ausübung des Ermessens gerichtlich überprüfbar. Es ist daher sicherzustellen, dass die Ermessensentscheidungen der Auslandsvertretungen ermessensfehlerfrei sind, mithin kein Ermessensnichtgebrauch, keine Ermessensüberschreitung und kein Ermessensfehlgebrauch vorliegt.

Hinsichtlich der Frage, inwieweit das Ermessen der Auslandsvertretungen durch allgemeine Verwaltungsvorschriften bzw. Erlasse gelenkt werden darf, gelten die allgemeinen Grundsätze: Die Behörde bzw. der Behördenleiter kann gegenüber den nachgeordneten Behörden abstraktgenerelle Anordnungen (Verwaltungsvorschriften) im Hinblick auf die Ermessensausübung treffen, um gerichtsfeste Ermessensentscheidungen und eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten.

Dabei wird zwischen norminterpretierenden und ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften unterschieden:

Norminterpretierende Verwaltungsvorschriften setzen auf der tatbestandlichen Seite des Behördenhandelns an, geben Interpretationshilfen für unbestimmte Rechtsbegriffe und dienen damit der vorläufigen Klärung rechtlicher Zweifelsfragen. Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften dagegen bestimmen, in welcher Weise ein der Verwaltung eingeräumtes Ermessen auszuüben ist, um eine gleichmäßige Rechtsanwendung zu gewährleisten. Ihr Bezugspunkt ist mithin die Rechtsfolgenseite.

Verwaltungsvorschriften bzw. Erlasse stellen grundsätzlich Innenrecht der Verwaltung dar. Rechtliche Verbindlichkeit entfalten sie daher nur innerhalb der Verwaltung, nicht aber gegenüber dem Bürger. Ihre regelmäßige Anwendung kann jedoch im Rahmen der Selbstbindung der Verwaltung einen Anspruch auf Gleichbehandlung begründen. Dies setzt aber die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsvorschrift bzw. des Erlasses voraus, da es keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht gibt.

II. Erleichterungen im Visumverfahren

Das Visumrecht sieht für bestimmte Personengruppen oder Organisationen Erleichterungen bei der Visumerteilung vor:

1. Die Sonderregelungen für Bona-fide-Antragsteller

Nach den Vorgaben des Abschnitts III Nr. 2. Buchstabe b der GKI kann die Auslandsvertretung bei einer Person, die ihr als vertrauenswürdig bekannt ist, von der Vorlage bestimmter Dokumente zum Nachweis des Reisezwecks und der Aufenthaltsumstände absehen (so genannte Bona-fide-Regelung). In Abschnitt III Nr. 2. Buchstabe b der GKI heißt es wörtlich:

„Hat der Antragsteller nach den der Auslandsvertretung vorliegenden Informationen einen guten Ruf, kann das für die Visaerteilung zuständige Personal von der Vorlage der Belege zum Nachweis des Aufenthaltszwecks und der Aufenthaltsumstände absehen."

Als Bona-fide-Antragsteller werden somit besonders vertrauenswürdige Visabewerber bezeichnet. Für sie existiert eine Vielzahl weiterer Erleichterungen. Sie müssen beispielsweise bei der Antragstellung nicht persönlich vorsprechen, wenn sie der Auslandsvertretung bekannt sind und sichergestellt ist, dass die Antragsvoraussetzungen auch ohne persönliches Gespräch geprüft werden können. Abschnitt III Nr. 4. der GKI lautet daher:

„Der Antragsteller muss grundsätzlich aufgefordert werden, persönlich in der Auslandsvertretung zu erscheinen, um den Zweck seines Antrags mündlich zu erläutern, insbesondere, wenn berechtigte Zweifel hinsichtlich des tatsächlichen Reisezwecks oder seiner Absicht, auch wirklich die Rückreise anzutreten, bestehen. Bestehen keine Zweifel über die Bona-fide-Eigenschaft des Antragstellers, kann von diesem Grundsatz unter Berücksichtigung der Bekanntheit des Antragstellers und der Entfernung der Auslandsvertretung von seinem Wohnort abgewichen werden; dies gilt auch für Gruppenreisen, für die sich bekannte und vertrauenswürdige Organisationen verbürgen."

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, Geschäftsleuten, die häufig nach Deutschland reisen, so genannte unechte Jahresvisa oder, in besonderen Einzelfällen, Mehrjahresvisa auszustellen. Dies sind Visa, die für ihren Gültigkeitszeitraum mehrere touristische oder geschäftliche Aufenthalte im Schengenraum für einen Gesamtzeitraum von bis zu drei Monaten pro Halbjahr erlauben.

2. Das Reisebüroverfahren

Das so genannte Reisebüroverfahren stellt einen Unterfall der Sonderregelungen für Bona-fide-Antragsteller dar und wurde bereits Ende der 80er- bzw. Anfang der 90er-Jahre sowohl von den deutschen Auslandsvertretungen als auch von anderen Schengenstaaten vielfach angewandt.

Im Rahmen des Reisebüroverfahrens soll touristischen Gruppen die Einreise in das Schengengebiet erleichtert

werden. Das Reisebüroverfahren ist mittlerweile umfassend in der GKI geregelt. Es sieht gemäß Abschnitt VIII Nr. 5 Abs. 1 der GKI insbesondere vor, dass der Visumantragsteller – abweichend von der Grundregel – im Reisebüroverfahren nicht persönlich in der Auslandsvertretung zu erscheinen hat, um den Aufenthaltszweck mündlich zu erörtern.

Von dem Grundsatz der persönlichen Vorsprache kann danach jedoch nur abgewichen werden, sofern bekannte und vertrauenswürdige Organisationen, die Gruppenreisen planen, der Auslandsvertretung die erforderlichen Unterlagen vorlegen und mit hinreichender Glaubwürdigkeit für die Bona-fide-Eigenschaft des Antragstellers, den tatsächlichen Reisezweck und seine Rückkehrbereitschaft bürgen können und diesbezüglich keine begründeten Zweifel bestehen.

Die GKI unterscheidet hierbei zwischen drei Kategorien von gewerblichen Mittlerorganisationen:

– Beratungsstellen für Verwaltungsangelegenheiten, die für den Antragsteller lediglich die Identitätsdokumente und Nachweise einreichen,

– Beförderungsvermittler oder örtlich tätige Reisebüros, die Linien- oder Gelegenheitsverkehrsdienste anbieten, und

– Reiseveranstalter oder -unternehmen, die nicht nur gelegentlich Pauschalreisen veranstalten und diese Pauschalreisen entweder selbst oder unter Einschaltung eines Endverkäufers oder eines vertraglich an das Reiseunternehmen gebundenen Reisebüros verkaufen.

Der Grad der diesen verschiedenen Mittlerorganisationen zuzubilligenden Vertrauenswürdigkeit ist nach den Vorgaben der GKI grundsätzlich proportional zu der – mehr oder weniger ausgeprägten – Mitwirkung an der Gesamtreiseplanung zu sehen.

Gemäß Abschnitt VIII Nr. 5.2 Buchstabe a der GKI entscheidet jede Auslandsvertretung selbst, mit welchen Agenturen sie zusammenarbeitet und mit welchen nicht. Sie muss aber jederzeit die Möglichkeit behalten, die Akkreditierung zu entziehen, wenn dies aufgrund der Erfahrung und im Interesse einer gemeinsamen Visapolitik geboten ist. Sobald eine diplomatische oder konsularische Vertretung beschließt, mit einer Agentur zusammenzuarbeiten, hat sie die in Abschnitt VIII Nr. 5.2 der GKI festgelegten Verfahrensweisen und Kontrollstandards einzuhalten.

Die Akkreditierung einer Mittlerorganisation ermöglicht den Verzicht auf die persönliche Vorsprache, entbindet aber nicht von der Verpflichtung zur sorgfältigen Prüfung des eingereichten Visumantrags. Hinsichtlich der Prüfungsintensität differenziert die GKI zwischen den verschiedenen Mittlerorganisationen: Die von einer bloßen Beratungsstelle für Verwaltungsangelegenheiten eingereichten Visumanträge werden genauestens geprüft, wobei auch die Belege des Antragstellers und die Lizenz- und Handelsregisterunterlagen der Beratungsstelle in jedem Fall kontrolliert werden müssen. Bei der Bearbeitung der von Beförderungsvermittlern oder örtlich tätigen Reisebüros eingereichten Anträge ist auf die Prüfung der Verhältnisse des Antragstellers und die Einzelprüfung der Belege besondere Sorgfalt zu verwenden. Die von Reiseveranstaltern eingereichten Visumanträge sind ebenso sorgfältig zu prüfen.

Das Reisebüroverfahren wird von deutschen Auslandsvertretungen dort angewendet, wo es aufgrund der örtlichen Gegebenheiten sinnvoll erscheint. Im Jahr 2004 praktizierten beispielsweise 30 Botschaften und Generalkonsulate das Verfahren in unterschiedlicher Ausprägung.

Mit dem Reisebüroverfahren werden mehrere Ziele verfolgt: Die Tourismusindustrie der Schengenstaaten soll dadurch gefördert werden, dass Kunden, die ihre Reise über ein Reiseunternehmen buchen, Vorteile bei der Visumerteilung genießen. Es erspart außerdem Visabewerbern die oft weite Anreise zur Auslandsvertretung und das Warten auf das Gespräch mit dem zuständigen Mitarbeiter der Visastelle. Ferner dient das Verfahren auch der Verwaltungsvereinfachung und damit der Kostenersparnis.

Neben den genannten Vorteilen birgt das Reisebüroverfahren jedoch auch ein Missbrauchsrisiko: Die persönliche Vorsprache ist ein Kernelement bei der Prüfung eines Visumantrags. Anhand des persönlichen Gesprächs macht sich die Visastelle ein Bild vom Antragsteller, insbesondere im Hinblick auf seine Angaben zum Reisezweck und seine Rückkehrbereitschaft. Im Reisebüroverfahren entfällt grundsätzlich dieses persönliche Gespräch des Antragstellers mit einem Mitarbeiter der Visastelle. Über den Antrag wird daher nach Aktenlage entschieden. Eine darüber hinausgehende subjektive Einschätzung der Glaubwürdigkeit des Antragstellers durch die Auslandsvertretung fällt naturgemäß weg.

III. Die rechtlichen Probleme bei der Führung von Einlader- und Warndateien

1. Einführung

Bei der Aufklärung von Visamissbrauch stellte sich nach den Feststellungen des Ausschusses das bis in die jüngste Zeit geltende Verbot der Führung von Einlader- und Warndateien bei den Auslandsvertretungen als hinderlich heraus. Durch das Führen dieser Dateien sollen vor allem so genannte Vieleinlader sowie solche Personen rechtzeitig erkannt werden, die im Zusammenhang mit Visaerschleichungen auffällig geworden waren. Während die deutschen Ausländerbehörden, sofern das Landesrecht dies zuließ, derartige Dateien führen durften, fehlten ursprünglich entsprechende gesetzliche Grundlagen für die Auslandsvertretungen. Mehrere Vorstöße, diesem Zustand durch eine Gesetzesänderung abzuhelfen, scheiterten. Die Botschaften wurden daher regelmäßig vom Auswärtigen Amt darauf hingewiesen, dass wegen des Fehlens einer entsprechenden Rechtsgrundlage aus datenschutzrechtlichen Gründen das Führen von Einlader- und Warndateien verboten sei.

Folge dieses Verbots war, dass systematische Recherchen in den Datenbanken der Auslandsvertretungen zu Einladern und Eingeladenen nicht möglich waren und

Auskunftsersuchen von Sicherheitsbehörden dementsprechend abschlägig beschieden werden mussten.

Zwar wurde den Auslandsvertretungen im Zuge des zum 9. Januar 2002 in Kraft getretenen Terrorismusbekämpfungsgesetzes erlaubt, Daten von Antragstellern, die ge- oder verfälschte Dokumente vorgelegt hatten, in einer Warndatei zu speichern. Doch wurde erst durch das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz eine Rechtsgrundlage für das Führen einer Einladerdatei durch die Auslandsvertretungen geschaffen, wenn auch nur in eingeschränkter Weise: So muss die Einladerdatei von jeder Auslandsvertretung separat geführt werden; eine Zentraldatei existiert nicht.

Nach der Aussage von Bundesminister Otto Schily vor dem Ausschuss hat sich die Bundesregierung im Rahmen der Europäischen Union seit dem Jahr 2001 für die Einrichtung einer zentralen Einladerdatei auf europäischer Ebene im Rahmen des EU-Visa-Informationssystems (VIS) eingesetzt. Die Einrichtung einer Einladerdatei sei inzwischen in dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Visa-Informationssystem enthalten. Im Vermittlungsverfahren zum Zuwanderungsgesetz habe außerdem Konsens zwischen allen beteiligten Parteien bestanden, dass auch die Einrichtung einer Einladerdatei auf EU-Ebene verfolgt werden sollte.

2. Begriffsbestimmungen

a) Einladerdatei

Unter einer Einladerdatei versteht man eine Datei, in der Daten derjenigen Personen gespeichert sind, die eine Verpflichtungserklärung abgegeben haben. Obwohl der Name „Einladerdatei“ etwas anderes suggeriert, muss der Verpflichtungsgeber mit dem Einladenden nicht unbedingt identisch sein. Zwar wurden und werden die Begriffe häufig synonym verwendet, doch schon aus Anlage 15 der GKI ergibt sich, dass dies nicht zwingend ist, weil für Einladung und Verpflichtungserklärung jeweils getrennte Formulare existieren. Zudem dienen Einladung und Verpflichtungserklärung im Visumverfahren unterschiedlichen Zwecken: Während erstere als Beleg für den Reisezweck dienen kann, vermag mit der letzteren die Sicherung der Reisefinanzierung nachgewiesen werden. Dass Einlader und Verpflichtungsgeber nicht identisch sein müssen, zeigte schließlich auch die Existenz von gewerblichen Verpflichtungsgebern, z. B. in Form von Reiseschutzversicherungen, die lediglich Verpflichtungserklärungen abgaben, aber keine Einladungen aussprachen.

Da sich jedoch der Begriff „Einladerdatei“ mittlerweile eingebürgert hat, werden die Verpflichtungsgeber hier im Folgenden als Einladende bezeichnet.

Sinn und Zweck der Einladerdatei ist das Herausfiltern von so genannten Vieleinladern, bei denen der Verdacht nahe liegt, dass sie – gegen Entgelt – für eine Vielzahl von Visumantragstellern Verpflichtungserklärungen abgeben. Damit leisten diese Vieleinlader gegebenenfalls nicht nur der Schleusung Vorschub, sondern schädigen auch die öffentliche Hand, wenn sie finanziell nicht in der Lage sind, für den Unterhalt aller Personen, bei denen sie sich zur Übernahme der Kosten während ihres Aufenthalts in Deutschland verpflichtet haben, tatsächlich aufkommen zu können.

b) Warndatei

Unter einer Warndatei ist eine Datei zu verstehen, in der die Daten solcher Personen gespeichert werden, die im Zusammenhang mit der Erschleichung von Visa auffällig geworden sind. Dies betrifft zum einen Visumantragsteller, die sich ein Visum unter Vorlage von ge- oder verfälschten Dokumenten beschafft oder zu beschaffen versucht haben. Zum anderen betrifft es diejenigen, die in missbräuchlicher Weise Verpflichtungserklärungen abgegeben oder abzugeben versucht haben. Während somit in der Einladerdatei sämtliche Verpflichtungserklärende gespeichert werden, enthält die Warndatei nur die Daten derjenigen, die in der Verpflichtungserklärung wissentlich falsche Angaben – z. B. zu ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit – gemacht haben.

Schließlich soll die Warndatei auch Daten von solchen Personen enthalten, die sich wegen (gewerbs- oder bandenmäßiger) Schleusung von Ausländern strafbar gemacht haben oder bei denen der Verdacht besteht, dass sie solche Straftaten planen.

Auch Sinn und Zweck einer Warndatei ist es somit, die Entscheidungsgrundlagen im Visumverfahren zu verbessern, um Visumerschleichungen zu verhindern.

3. Wiederholte Forderungen zur Zulassung von Einlader- und Warndateien

Immer wieder wurde von verschiedenen Seiten, auch von Auslandsvertretungen an besonders kritischen Orten, die Zulassung von Einlader- und Warndateien gefordert, um die Arbeit der Visastellen zu erleichtern.

So forderten die Vertreter großer Ausländerbehörden auf ihrer Tagung in Cottbus im Oktober 2001 das BMI und den Deutschen Städtetag auf, sich für die Schaffung einer Rechtsgrundlage einzusetzen, die die Aufnahme der Daten der Einladenden und Einzuladenden in eine Datei ermöglicht.

Besonders deutlich kommt die Forderung nach Zulassung zumindest von Einladerdateien auch in einer an die Zeugen Matthias von Kummer und Dr. Stephan Grabherr gerichteten E-Mail der deutschen Botschaft in Bangkok an die Zentrale vom 18. Juli 2002 zum Ausdruck, in der von Problemen mit dem neuen Computersystem Visa 2000 berichtet wurde. Dieses lasse es technisch nicht mehr zu, eine Abfrage nach Einladern von Antragstellern durchzuführen. Als Folge davon sei die Botschaft gegenüber den deutschen Sicherheitsbehörden nicht auskunftsfähig:

„Im Rahmen von Ermittlungen zum organisierten Menschenschmuggel auch in den Fällen, in denen Frauen gegen ihren Willen zur Prostitution gezwungen werden, kann die Botschaft den Polizeibehörden die sinnvolle

Frage nicht beantworten, welche Antragsteller ein Verdächtiger noch eingeladen hat."

Die Botschaft sei nicht in der Lage, Einlader zu identifizieren, die in der Vergangenheit Verpflichtungserklärungen ausgestellt hätten, um Thailänderinnen zur Prostitution oder zum Verkauf an heiratswillige deutsche Staatsangehörige nach Deutschland zu schleusen. Durch einen Zufall habe man festgestellt, dass ein thailändischer Bordellbetrieb im Saarland sich von deutschen Staatsangehörigen Verpflichtungserklärungen ausstellen ließ, die Damen aber dann nicht ihre Einlader besuchten, sondern dort arbeiteten. Abschließend kommt die Botschaft im Hinblick auf das Verbot zum Führen von Einladerdateien zu der Bewertung:

„Wenn hier noch halbwegs seriös die Bestimmungen des Ausländergesetzes angewandt werden sollen, dann dürften wir uns neben unzureichender personeller und materieller Ausstattung nicht auch noch selber derartige Beschränkungen unserer Arbeitsfähigkeit auferlegen."

Das Auswärtige Amt reagierte auf diesen Bericht der Botschaft mit E-Mail vom 9. August 2002 mit dem Hinweis auf die geltende Rechtslage, die das Führen von Einladerdateien nicht zulasse:

„Bevor Sie hier also auf die Software [Visa 2000] einprügeln, empfehle ich einen Blick ins Gesetz: Die Ausländerdateienverordnung (…) legt ABSCHLIESSEND fest, welche Daten bei den Auslandsvertretungen gespeichert werden dürfen (§ 7): Name, Geburtsname, Vorname, Ort und Datum der Geburt, Staatsangehörigkeit sowie ggf. zum Versagungsgrund. Mehr nicht."

Nach einem Hinweis darauf, dass sich das Verbot zur Führung von Einladerdateien auch durch die Änderung der Ausländerdateienverordnung durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz nicht geändert habe, schließt die E-Mail mit dem Satz:

„Und nun löschen Sie – und alle anderen, die eventuell noch solche Dateien haben – die Einladerlisten."

Neben den Botschaften wurde aber auch aus dem Bereich der Sicherheitsbehörden wiederholt Kritik laut, dass durch das Fehlen insbesondere einer Einladerdatei polizeiliche und staatsanwaltschaftliche Ermittlungen erheblich behindert und zum Teil sogar verhindert worden seien. In einem Schreiben an das BMI vom 12. Mai 2003 führte der Vizepräsident des Bundeskriminalamtes beispielsweise dazu aus:

„(…) Warnhinweise zu Personen oder Institutionen, die im Verdacht stehen, aus kriminellen Motiven – wie z. B. Schleusung, Menschenhandel, Kinderhandel, Rauschgifthandel oder Terrorismus – Gefälligkeits- oder fingierte Einladungen auszustellen oder aus diesem Grunde Reiseschutzpässe und vergleichbare Produkte zu vertreiben, können aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht in elektronische Datenverarbeitungssysteme der Auslandsvertretungen aufgenommen werden. Systematische Recherchen zu Einladern und eingeladenen Personen sind nicht möglich. Polizeiliche und staatsanwaltschaftliche Ermittlungen werden dadurch erheblich behindert oder in Einzelfällen verhindert."

4. Rechtliche Grundlagen der Datenspeicherung

Im Hinblick auf diese durch den Ausschuss festgestellte massive Kritik am Verbot zur Führung derartiger Dateien hatte der Ausschuss zu untersuchen, welche rechtlichen Rahmenbedingungen diesem Verbot zu Grunde lagen.

a) Ausländerzentralregister

Für Ausländer wird zentral vom Bundesverwaltungsamt in Köln das Ausländerzentralregister geführt. Rechtsgrundlage ist dabei das Gesetz über das Ausländerzentralregister (AZRG).

Das Ausländerzentralregister besteht aus einem allgemeinen Datenbestand und einer gesondert geführten Visadatei. In dieser werden die Daten von Ausländern gespeichert, die ein Visum beantragt haben. Die Datei enthält im Wesentlichen Angaben zur Person des Visumantragstellers und über die zuständige Auslandsvertretung (§ 29 AZRG).

Aufgrund einer Änderung durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz kann seit dem 1. Januar 2002 nach § 29 Abs. 1 Nr. 10 AZRG bei Vorlage ge- oder verfälschter Dokumente im Visaverfahren die Bezeichnung dieser Dokumente (Art und Nummer des Dokuments, im Dokument enthaltene Angaben über Aussteller, Ausstellungsdatum, Gültigkeitsdauer) gespeichert werden. Gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 9 AZRG wird darüber hinaus das Datum der Verpflichtungserklärung und die Stelle, bei der sie vorliegt, gespeichert. Weitere Daten über den Einlader hingegen werden nicht gespeichert.

Nach § 32 Abs. 1 AZRG in seiner alten Fassung wurden die gespeicherten Daten auf Ersuchen unter anderem übermittelt an die Grenzschutzdirektion und die mit grenzpolizeilichen Aufgaben betrauten Stellen, das Bundeskriminalamt, die Landeskriminalämter, die Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern, den Bundesnachrichtendienst sowie die Gerichte und Staatsanwaltschaften. Voraussetzung hierfür war, dass diese Stellen die Daten zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten. Auch diese Vorschrift wurde durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz geändert und mit Wirkung zum 1. Januar 2002 dahin gehend erweitert, dass ab diesem Zeitpunkt vor allem auch die Ausländerbehörden Zugriff auf diese Daten hatten.

b) Dateien der Ausländerbehörden

Daneben führen die einzelnen Ausländerbehörden in den Ländern nach § 80 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AuslG i. V. m. den §§ 1 ff. der Verordnung über die Führung von Ausländerdateien durch die Ausländerbehörden und Auslandsvertretungen (AuslDatV) dezentral eigene Ausländerdateien.

Zu den von der AuslDatV zugelassenen Dateien gehören allerdings weder Einlader- noch Warndateien. Doch

erlaubt § 80 Abs. 1 Satz 3 AuslG den Ausländerbehörden der Länder die Speicherung weitergehender Dateien, wenn dies nach Landesgesetz gestattet ist. So führten zumindest z. B. das Land Berlin und auch einige Ausländerbehörden in Bayern eine Einladerdatei, da dies nach dem dortigen Landesrecht zulässig war. Andere Stellen, insbesondere die Auslandsvertretungen, hatten jedoch keinen Zugriff auf die entsprechenden Daten.

Für Bundesbehörden gab es im Ausländergesetz zudem keine dem § 80 Abs. 1 Satz 3 AuslG entsprechende Regelung.

c) Visadateien der Auslandsvertretungen

Neben dem Bundesverwaltungsamt führen auch die deutschen Auslandsvertretungen eigenständige „Visadateien“ über die von ihnen erteilten Sichtvermerke. Rechtsgrundlage hierfür war bis zum 1. Januar 2005 § 80 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AuslG i. V. m. § 7 AuslDatV.

Diese Visadatei kann Angaben über den Antragsteller ebenso wie einige Angaben über das Visum enthalten, jedoch keine Daten zu Einladenden in Deutschland.

Zudem konnten nach einer Änderung des § 7 Abs. 3 AuslDatV durch Artikel 15 des Terrorismusbekämpfungsgesetzes (BGBl. 2002 I S. 361) seit dem 9. Januar 2002 auch Angaben über die Vorlage ge- oder verfälschter Dokumente sowie das Datum der Verpflichtungserklärung und die Stelle, bei der sie vorliegt (§ 29 Abs. 1 Nr. 9 AZRG), jedoch keine weiteren Daten, insbesondere nicht solche zu den Einladenden oder Verpflichtungserklärenden, gespeichert werden.

Am 1. Januar 2005 traten sowohl das Ausländergesetz als auch die Ausländerdateienverordnung außer Kraft und wurden durch das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und Integration von Ausländern im Bundesgebiet (AufenthG) sowie die Aufenthaltsverordnung (AufenthV) ersetzt. Rechtsgrundlage für die Visadatei der Auslandsvertretungen ist damit nunmehr § 99 AufenthG i. V. m. § 69 AufenthV.

§ 69 AufenthV nimmt den Regelungsinhalt des bisherigen § 7 AuslDatV auf und ermöglicht darüber hinaus die Erfassung weiterer Daten, insbesondere Name und Anschrift des sich Verpflichtenden (§ 69 Abs. 2 Nr. 2 Buchstabe h AufenthV).

d) Zusammenfassung der Erkenntnisse

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es bis zum 1. Januar 2005 keine Rechtsgrundlage dafür gab, dass an den deutschen Auslandsvertretungen Dateien mit Informationen über Einladende oder Verpflichtungserklärende erfasst werden konnten.

Die Hinweise des Auswärtigen Amts auf diese durch die fehlende Rechtsgrundlage bedingten datenschutzrechtlichen Bedenken gegen das Führen derartiger Dateien entsprachen somit der bis zum 1. Januar 2005 geltenden Rechtslage.

5. Scheitern von Initiativen zur Einführung von Einlader- und Warndateien aus datenschutzrechtlichen Gründen

Schon 1994 forderte das Auswärtige Amt allerdings die Schaffung von Rechtsgrundlagen für entsprechende Einlader- und Warndateien. Diese Forderung wurde auch im März 1995 in einer Ressortbesprechung gegenüber dem Bundesministerium des Innern erhoben.

Vorangegangen war eine Umfrage bei ausgewählten Auslandsvertretungen in Ländern mit besonders hohem Migrationsdruck. Diese hatten als eine der wünschenswerten Maßnahmen zur effektiveren Prüfung von Visumanträgen die Einrichtung von Einlader- und Warndateien verlangt. Schon zu diesem Zeitpunkt war jedoch das Problem des Datenschutzes erkannt und das BMI um Stellungnahme gebeten worden. In der Folgezeit konnte es jedoch offensichtlich nicht gelöst werden. So schrieb das Auswärtige Amt in einem Runderlass vom 3. April 1996 an die Auslandsvertretungen:

„Zur Klarstellung wird nochmals darauf hingewiesen, dass außer den in den §§ 7 und 8 der Ausländerdateienverordnung vorgesehenen Dateien die Führung weiterer Dateien im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Visumangelegenheiten durch die Auslandsvertretungen nicht zulässig ist. Dies gilt sowohl für sog. Einladerdateien als auch Warndateien. Eine entsprechende Änderung der Ausländerdateienverordnung ist trotz mehrfacher Vorstöße seitens des Auswärtigen Amtes beim BMI noch nicht erfolgt. Das Auswärtige Amt setzt seine Bemühungen jedoch fort.“

Noch im selben Jahr legte jedoch das BMI einen ersten Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Führung von Ausländerdateien durch die Ausländerbehörden und die Auslandsvertretungen vor, mit dem die rechtlichen Grundlagen für die Errichtung einer zentralen Einlader- und Warndatei geschaffen werden sollte.

Aus datenschutzrechtlichen Erwägungen wurde dieser Entwurf allerdings während der internen Abstimmung im BMI dahin gehend geändert, dass zunächst nur die Schaffung einer Warndatei angestrebt werde.

Der Zeuge Bernhard Falk führte hierzu in seiner Vernehmung aus, dass das Bundeskriminalamt einige Wochen oder Monate vor der Bundestagswahl 1998 vom Bundesministerium des Innern informiert worden sei, dass man eine politische Entscheidung getroffen habe, eine Einladerdatei nicht weiter zu verfolgen. Als Begründung seien die zu hohen rechtlichen Hürden genannt worden. Auch zur Einrichtung der weiter verfolgten Warndatei sei es dann durch die Wahl nicht mehr gekommen. Dementsprechend informierte der Vertreter des BMI auf der Ausländerreferentenbesprechung in Kiel im September 1999 die Anwesenden auf deren Nachfrage darüber, dass derzeit am Projekt einer Einlader- und Warndatei nicht gearbeitet werde.

Ebenso scheiterte ein Vorstoß der CDU/CSU-Fraktion aus dem Jahr 1999. Die Fraktionen der CDU/CSU hatten

einen Gesetzentwurf zur Schaffung einer zentralen Warndatei vorgelegt, der jedoch aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken abgelehnt wurde.

So hatte der Bundesbeauftragte für Datenschutz gerügt, dass in dieser Warndatei auch der Verpflichtungsgeber gespeichert werden sollte, wenn der Ausländer bei der Beantragung seines Visums ge- oder verfälschte Dokumente vorgelegt oder nach seiner Einreise einen Asylantrag gestellt hat. Da in beiden Fällen nicht ohne weiteres der Gastgeber dafür verantwortlich gemacht werden könne, habe er gegen die Aufnahme personenbezogener Daten des Gastgebers erhebliche Bedenken.

Diesen Bedenken schlossen sich die Vertreter der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Innenausschuss an. Auch der Vorsitzende der FDP, Dr. Guido Westerwelle, hatte gegen den Gesetzentwurf erhebliche Bedenken angemeldet und ihn in der Plenardebatte als „außerordentlich schlechten Vorschlag“ bezeichnet. Schleusungskriminalität müsse zweifellos bekämpft werden, doch sei der Gesetzentwurf diesbezüglich untauglich, weil von einer Warndatei keine abschreckende Wirkung für Kriminelle ausgehe. Abgeschreckt werde vielmehr die international agierende Wirtschaft, weil auch völlig unbescholtene Unternehmen künftig in die Warndatei aufgenommen werden müssten, nur weil ein aus dem Ausland als Spezialist eingeladener Arbeitnehmer später vielleicht einen Asylantrag stelle.

Auch in den folgenden Jahren gelang es zunächst nicht, datenschutzrechtliche Bedenken zu überwinden. Die Mitarbeiter in den Visastellen der Auslandsvertretungen seien daher, so der Zeuge Matthias von Kummer vor dem Ausschuss, auf die „Einladerdateien in ihren Köpfen“ angewiesen gewesen. Zur Frage, warum aus dem Auswärtigen Amt keine Initiativen zur Schaffung derartiger Dateien gestartet worden seien, erläuterte der Zeuge Matthias von Kummer:

„Unser Bemühen sah so aus, dass wir erstens mal im Referat dieses Thema diskutiert und es auch gegenüber den Vertretungen nicht weggebügelt haben. Im Übrigen haben wir dieses Thema mehrfach mit unserem Datenschutzbeauftragten aufgenommen und sahen keine Möglichkeit, zu dem Zeitpunkt die Dinge zu ändern.“

Noch Anfang 2003 erinnerte das Auswärtige Amt mit Teilrunderlass vom 24. Januar 2003 die Auslandsvertretungen daran, dass es ihnen nicht gestattet sei, eine Einladerdatei zu führen. Das Auswärtige Amt sei sich der Tatsache bewusst, dass dieser Umstand in einigen Fällen dazu führe, dass Auskunftsersuchen von Sicherheitsbehörden nicht hinreichend beantwortet werden könnten. Das Bundesdatenschutzgesetz und das AZR-Gesetz steckten den Rahmen bezüglich der zu speichernden Daten jedoch sehr eng ab und ließen Ausnahmen nicht zu.

In einem Schreiben vom 8. März 2003 bedauerte das Auswärtige Amt gegenüber dem BMI, dass den Auslandsvertretungen bei der Unterstützung der innerdeutschen Behörden in der Bekämpfung der unerlaubten Einreise und der Schleusungskriminalität durch die geltende Gesetzeslage enge Grenzen gesetzt seien, weil ihnen die Führung von Einladerdateien nicht erlaubt werde. Das Auswärtige Amt regte daher an, eine diesbezügliche Gesetzesänderung zu initiieren.

Auch das BKA beklagte in einem Schreiben vom 12. März 2003 gegenüber dem BMI das Fehlen insbesondere einer Einladerdatei und bat um Prüfung,

„(…) ob und ggf. wie die angeblichen datenschutzrechtlichen Gründe, die der Speicherung der Einlader in den Dateien der Auslandsvertretungen entgegenstehen, beseitigt werden können, um den berechtigten Sicherheitsinteressen Deutschlands und dem Schutz der Bevölkerung vor kriminellen oder gar terroristischen Aktivitäten besser Geltung zu verschaffen.“

6. Änderung der Rechtslage zum 1. Januar 2005

Erst zum 1. Januar 2005 änderte sich im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes mit dem Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes und der Aufenthaltsverordnung die Rechtslage dahin gehend, dass nunmehr auch die Auslandsvertretungen Einladerdateien führen dürfen.

Dabei geht es jedoch nur um die Erfassung der Einladernamen und -anschriften bei jeder einzelnen Auslandsvertretung. Die Führung einer zentralen Einladerdatei ist auch nach der Neuregelung verboten.

Im Hinblick auf die Warndatei bestand durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz, welches die AuslDatV geändert hatte, bereits seit dem 9. Januar 2001 die Möglichkeit, die Daten von Visumantragstellern zu speichern, die ge- oder verfälschte Unterlagen vorgelegt hatten. Diese Regelung wurde in die neue Aufenthaltsverordnung aufgenommen. Eine Warndatei, die auch diejenigen erfasst, die als Einlader missbräuchlich Verpflichtungserklärungen abgegeben haben, lässt diese Regelung jedoch nicht zu.

B. Erkenntnisse zur Visumerteilungspraxis aus Straf- und Ermittlungsverfahren im Bereich der Schleusungskriminalität

Im Anschluss an die Klärung der rechtlichen Grundlagen der Visumerteilung widmete sich der Ausschuss entsprechend seinem Strukturierungsbeschluss vom 27. Januar 2005 intensiv der Frage, welche Erkenntnisse zum Untersuchungsgegenstand in laufenden und abgeschlossenen Straf- und Ermittlungsverfahren aus dem Bereich der Schleusungskriminalität gewonnen wurden.

Insbesondere im Hinblick darauf, dass das Urteil des Landgerichts Köln vom 9. Februar 2004 nebst der mündlichen Urteilsbegründung des Vorsitzenden Richters mit den bereits in der Vorgeschichte (Erster Teil A Abschnitt I) erörterten breiten Vorwürfen gegen die Bundesregierung im Grunde als Auslöser des vorliegenden Untersuchungsverfahrens betrachtet werden kann, war es dem Ausschuss wichtig, im Rahmen der Auswertung dieses Verfahrens die vom Gericht erhobenen Vorwürfe auf ihre Stichhaltigkeit hin zu überprüfen (Abschnitt I).

Im Anschluss an dieses erste Strafverfahren wurde derselbe Täter durch die Staatsanwaltschaft Köln im Jahre 2004 wegen weiterer inzwischen eingegangener Beweismittel erneut angeklagt, wobei dieses Verfahren nunmehr vor allem die Verwendung von Reiseschutzpässen der Reise-Schutz AG durch den Angeklagten zum Gegenstand hatte. Mitangeklagt wurde dabei auch der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG. Auch zu diesem Verfahren, das durch das Landgericht Köln inzwischen nach § 154 StPO (Unwesentliche Nebenstrafe) bzw. § 153a StPO (Einstellung unter Auflagen bei geringer Schuld) eingestellt worden ist, hat der Ausschuss die entsprechenden Verfahrensakten beigezogen und ausgewertet (Abschnitt II).

Da nach Presseberichterstattungen auch in anderen Strafverfahren die Visumerteilungspraxis an der Botschaft Kiew und die Erlasslage des Auswärtigen Amts bei der Strafzumessung eine Rolle gespielt haben sollen, wurden auch die Akten von Strafverfahren in Memmingen (Abschnitt III), Dresden (Abschnitt IV) und Münster (Abschnitt V) durch den Ausschuss angefordert. Diese wurden ausgewertet und die beteiligten Richter und Staatsanwälte als Zeugen vernommen.

Darüber hinaus wurden vom Ausschuss Akten weiterer Strafverfahren aus Dresden, Hannover, Offenburg, Chemnitz, Leipzig und Zwickau beigezogen. Eine abschließende Beurteilung dieser zusätzlichen Akten war jedoch aufgrund des vorzeitigen Endes der Wahlperiode und aufgrund des durch die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, die Beweisaufnahme – entgegen dem Mehrheitsbeschluss des Ausschusses vom 2. Juni 2005 – bis zum 8. Juli 2005 fortzusetzen, bedingten Zeitmangels für die Aufarbeitung der beigezogenen Akten nicht möglich (vgl. dazu auch unten Abschnitt I).

I. Strafverfahren gegen Anatoli B. am Landgericht Köln aus den Jahren 2003/2004

Zur Auswertung dieses – für die Überprüfung der öffentlich erhobenen Vorwürfe gegenüber der Bundesregierung zentralen – Strafverfahrens wurden sämtliche Akten und Beiakten (einschließlich Beweismittelordner) des Verfahrens mit dem Aktenzeichen 109-32/02 beim Landgericht Köln sowie bei der Staatsanwaltschaft Köln (100 Js 147/01 und 100 Js 15/03) beigezogen. Ferner wurden der zuständige Oberstaatsanwalt, Egbert Bülles, der Vorsitzende Richter am Landgericht Köln, Ulrich Höppner, und der damalige beisitzende Richter, inzwischen Vorsitzender Richter am Landgericht Bonn, Wolfgang Schmitz-Justen, als Zeugen vernommen.

1. Das Strafverfahren im Überblick

Der Diplom-Mathematiker A. B. wurde am 27. Dezember 2002 von der Staatsanwaltschaft Köln wegen banden- und gewerbsmäßigen Einschleusens von 5 217 Ausländern mit Hilfe von Verpflichtungserklärungen und Reiseschutzpässen sowie wegen Sozialhilfebetrugs bei der 9. Großen Strafkammer des Landgerichts Köln angeklagt. Die Hauptverhandlung begann am 19. Februar 2003.

Nachdem von der deutschen Botschaft in Kiew nach Anklageerhebung weiteres Beweismaterial gegen den Angeklagten übermittelt worden war, wurde in einem am 5. März 2003 neu eingeleiteten Verfahren eine zusätzliche Anklage erhoben. Darin wurde A. B. zur Last gelegt, mit Hilfe von Reiseschutzpässen weitere bandenmäßige Schleusungen von 1 776 Personen begangen zu haben. Diese Strafsache wurde mit dem bereits anhängigen Verfahren verbunden.

Im Anschluss an 57 Hauptverhandlungstage wurde A. B. – nach prozessökonomischer Beschränkung der Anklagevorwürfe auf 21 Fälle mit insgesamt 571 geschleusten Personen – am 9. Februar 2004 durch das Landgericht Köln zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von fünf Jahren verurteilt. 72 000 Euro wurden eingezogen. Über den Betrag von 200 000 Euro wurde zur Sicherung der Verfahrenskosten der Arrest ausgesprochen.

2. Strafvorwürfe gegen den Haupttäter und Begehungsmodalitäten

Dem Angeklagten wurde vorgeworfen, er habe seit dem Jahr 2000 das Einschleusen von Staatsangehörigen der Ukraine nach Deutschland und in andere Schengenstaaten als „eine fortlaufende Einnahmequelle von erheblichem Umfang“ genutzt.

a) Schleusungen mit Hilfe von Verpflichtungserklärungen nach den §§ 82, 84 AuslG und unter Ausnutzung des Reisebüroverfahrens

Um sein Vorhaben in die Tat umzusetzen, habe der Angeklagte zunächst Bekannte angesprochen, ob sie nicht als so genannte Einlader auftreten und Verpflichtungserklärungen unterschreiben könnten. Zudem sollten sie auch andere Personen zu diesem Vorgehen überreden. Bereits im Sommer 2000 habe A. B. die ersten Einreisen von Ukrainern über Deutschland in andere Schengenstaaten organisiert.

Spätestens Anfang 2001 habe er sich dann mit seiner Ehefrau und weiteren Personen zusammengeschlossen, um ukrainischen Staatsangehörigen dabei „behilflich zu sein“, durch falsche Angaben hinsichtlich des Reisezwecks und des tatsächlichen Aufenthaltsortes während der Reise bei der deutschen Botschaft in Kiew ein Visum für die Schengenstaaten zu beschaffen. Dabei seien zum Teil auch Drogenabhängige und Obdachlose dazu bewegt worden, gegen Zahlung von 30 bis 70 DM „Einladungen“ auszusprechen sowie Verpflichtungserklärungen nach den §§ 82, 84 AuslG auszufüllen und zu unterschreiben. Insgesamt seien in Deutschland für den Angeklagten 300 bis 500 Personen als so genannte Einlader tätig gewesen.

Als im Jahre 2001 die Nachfrage nach Einreisemöglichkeiten ständig gestiegen sei und der Bedarf durch die Einzeleinladungen nicht mehr habe befriedigt werden können, sei A. B. dazu übergegangen, durch Bandenmitglieder und andere Personen Scheinfirmen zu gründen und im Gewerberegister eintragen zu lassen. Diesen Scheinfirmen sei allein die Aufgabe zugefallen, im so ge-

nannten Reisebüroverfahren Verpflichtungserklärungen für Gruppenreisen von Osteuropäern abzugeben.

Den Schilderungen des Zeugen Egbert Bülles in seiner Vernehmung durch den Ausschuss zufolge soll A. B. dabei etwa folgendermaßen vorgegangen sein:

„Sie müssen sich das also so vorstellen, dass der Herr B. hier Leute ansprach, etwa Leute, Rentner, die am Rhein angelten. Und dann hat er die gefragt: Willst du dir ein paar Mark verdienen? Gehst du mit? Wir gründen jetzt eine Reiseagentur. – Die konnten kaum ihren Namen schreiben, dann waren die auf einmal Betreiber von Reiseagenturen, von Hotels und allen möglichen Sachen."

Unter der Regie des Angeklagten sollen nach Vermutungen der Staatsanwaltschaft bis zu 10 000 „Einladungen" an Osteuropäer ausgesprochen, die entsprechenden Verpflichtungserklärungen abgegeben und die jeweiligen Personen mit diesen unter Vorspiegelung falscher Tatsachen in das Schengengebiet eingeschleust worden sein.

Im Urteil des Landgerichts Köln vom 9. Februar 2004 wurde betont, dass der Angeklagte und seine Mittäter sich bei ihrer Tatbegehung zunächst die fehlenden Kontrollmechanismen der Ausländerämter in Köln zunutze gemacht hätten. Bei einigen Ausländerämtern sei nämlich aus Personalmangel und wegen der irrigen Rechtsauffassung, nicht zur Überprüfung der Angaben der Einladenden verpflichtet gewesen zu sein, zumindest bis August 2001 keine Überprüfung der Bonität der so genannte Einlader, die eine Verpflichtungserklärung dort abgeben wollten, durchgeführt worden. Das Gericht hat dazu festgestellt, dass man weder die in den Formularen gemachten Angaben (etwa zum Beruf oder zu den finanziellen Verhältnissen der Einlader) kontrolliert oder geprüft, noch die Vorlage von Unterlagen, aus denen sich das Einkommen ergeben hätte, verlangt habe. Die Verpflichtungserklärungen seien vielmehr häufig mit dem Stempelaufdruck „Bonität nicht geprüft" oder „Eine Bonitätsprüfung hat nicht stattgefunden" versehen worden.

Auch bei der Ausgabe dieser Formulare habe es bis August 2001 keine Kontrollmechanismen gegeben. Die Vordrucke für die Verpflichtungserklärungen hätten in unbegrenzter Stückzahl blanko abgeholt werden können. So genannte Einlader hätten zudem gleichzeitig an mehreren Ausländerämtern vorsprechen können, um entsprechende Verpflichtungserklärungen abzugeben.

Nachdem seit dem 3. September 2001 in den Kölner Ausländerämtern nunmehr doch Nachweise zum Beschäftigungsverhältnis und zumeist auch Verdienst- oder Gehaltsbescheinigungen gefordert worden seien, habe es der Angeklagte nach den Feststellungen des Gerichts ohne weiteres vermocht, auch auf diese Veränderung der Lage sofort zu reagieren: Er sei nun dazu übergegangen, für die Einlader mit Hilfe seines Computers falsche Verdienstbescheinigungen zu erstellen oder echte Bescheinigungen zu modifizieren, um die Ausländerbehörden damit zu täuschen.

Daneben habe der Angeklagte im Verlauf des Jahres 2001 im großen Stil Gruppenreisen von Osteuropäern in die Schengenstaaten organisiert, indem zahlreiche von ihm gegründete Scheinfirmen in Form von Reisebüros als Verpflichtungsgeber gemäß den §§ 82, 84 AuslG aufgetreten seien. Dabei habe der Angeklagte eine Vielzahl von Geschäftspapieren, Firmenstempeln, Reiseprogrammen, Verträgen mit Hotels, Immobilienfirmen und Mitwohnzentralen, fiktiven Hotelbelegungsplänen usw. für das jeweilige „Reiseunternehmen" auf seinen Computern gefälscht. Mitunter habe er auf Belegen, etwa der Reservierungsbestätigung eines Hotels, seine eigene Telefonnummer angegeben, um Rückfragen durch die Botschaft beantworten und so die Echtheit der vorgelegten Hotelreservierung glaubhaft machen zu können. In anderen Fällen habe er Telefonnummern angegeben, bei denen über eine Telefonumleitung die Anrufe der Nachfragenden bei einem seiner Geschäftspartner aufgelaufen seien.

Das Gericht hat zusammenfassend festgestellt, dass diese vom Täter gefälschten Unterlagen eindeutig dazu dienen sollten, bei der Visumantragstellung die deutsche Botschaft in Kiew über die Existenz und Bonität der jeweiligen Reiseunternehmen zu täuschen und den Eindruck zu erwecken, bei den Scheinfirmen handele es sich um reale, am Geschäftsleben teilnehmende Unternehmen. Durch die fingierten Reiseunterlagen hätten zusätzlich „Legenden" für die jeweiligen Reisegruppen geschaffen werden sollen. Auch seien detaillierte Reiseprogramme für 14-tägige touristische Gruppenreisen hergestellt worden, wobei für die verschiedenen Scheinunternehmen jeweils nahezu identische Reiseprogramme – mit teilweise auch identischen Rechtschreibfehlern – erstellt worden seien.

Dem Angeklagten sei auch bekannt gewesen, dass diese Dokumente im Rahmen der Visumbeantragung im Reisebüroverfahren vorgelegt würden. Allein zu diesem Zweck, nämlich zur Täuschung der Mitarbeiter in der Visastelle der Botschaft, seien die Unterlagen hergestellt worden.

Die erschlichenen Verpflichtungserklärungen und die gefälschten Reiseunterlagen seien dann anschließend entweder mit Reisebussen oder mit UPS in die GUS-Staaten verbracht worden, wo der Angeklagte in Kiew circa 14 Geschäftspartner versorgt habe. Diese hätten dann die ihnen übersandten Dokumente an die Antragsteller weitergegeben und für die Formalitäten bei den deutschen Botschaften gesorgt.

In diesem Zusammenhang kritisierte das Gericht allerdings auch die deutsche Botschaft in Kiew: Diese habe, obwohl im Abstand von nur wenigen Tagen immer wieder nahezu identische Reiseunterlagen und Reiseprogramme mit denselben Rechtschreibfehlern vorgelegt worden seien, nicht reagiert. Hierzu führte der Zeuge Ulrich Höppner aus:

„Die Unterlagen waren so laienhaft gefälscht, dass man bei gehöriger Aufmerksamkeit hätte entdecken müssen, dass es Scheinunterlagen waren. Ich meine, es ist doch keinem Konsularbeamten, wenn er Zeit hat, verwehrt, auch nur einmal im Scheinreisebüro anzurufen. Dann hätte er festgestellt: Die gibt es ja überhaupt nicht."

Andererseits wurde sowohl im Urteil als auch im Rahmen der Zeugenvernehmungen – wie bereits oben angesprochen – wiederholt darauf hingewiesen, dass der Angeklagte in der Regel auf den bei der Botschaft vorgelegten Unterlagen immer Telefonnummern von sich oder einem seiner Geschäftspartner in Kiew angegeben hatte, um Rückfragen durch die Botschaft beantworten zu können. So führte zum Beispiel der Zeuge Egbert Bülles aus:

„(…) Aber der Herr B. war ein cleveres Kerlchen; der hat eine Rufumleitung gemacht. Da war eine Telefonnummer in Köln. Die Leute von der Botschaft telefonierten mit Köln, wussten aber gar nicht, dass sie eigentlich wieder mit Kiew telefonierten."

b) Schleusungen mit Hilfe von Reiseschutzpässen der Reise-Schutz AG

Ab Juli 2001 gewann nach den Feststellungen des Gerichts für den Angeklagten der Handel mit von der Reise-Schutz AG vertriebenen Reiseschutzpässen als Surrogat für die Verpflichtungserklärungen zunehmend an Bedeutung.

Dies wurde auch durch die Aussage des Zeugen Egbert Bülles in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss bestätigt: Er habe am 18. September 2001 von der Deutschen Botschaft Kiew ein Fax erhalten, in dem berichtet worden sei, dass die Zahl der in Kiew vorgelegten Verpflichtungserklärungen aus Köln nunmehr deutlich zurückgegangen sei.

Hinsichtlich der Reiseschutzpässe verfuhr der Angeklagte nach den Feststellungen des Gerichts bei der Zusammenstellung und Legendierung der Reisegruppen in gleicher Weise wie bereits zuvor mit entsprechenden Verpflichtungserklärungen von Scheinfirmen. Auch hier wurden somit zusammen mit den Reiseschutzpässen umfangreiche Reiselegenden mit erfundenen Reiseprogrammen, Hotelbuchungen und sonstigen Unterlagen bei der Visastelle vorgelegt.

Nach den Ermittlungen der Staatsanwaltschaft soll der Angeklagte im Zeitraum vom 25. Juli 2001 bis zum 14. Mai 2002 insgesamt 6 855 Reiseschutzpässe unter der Legende seiner Scheinfirmen bei der Reise-Schutz AG erworben haben, von denen er bei deutschen Botschaften mindestens 4 546 vorgelegt habe.

3. Zur Entstehung des Gerichtsverfahrens

Zur Aufdeckung der vom Angeklagten begangenen Straftaten kam es nach den Feststellungen des Gerichts wie folgt:

Am 10. Mai 2001 informierte ein Bediensteter des Bezirksamtes Köln-Kalk den Bundesgrenzschutz darüber, dass sich seit einiger Zeit täglich eine mehrköpfige Personengruppe in der Meldehalle des Amtes aufhalte, um dort Formulare für Verpflichtungserklärungen abzuholen und diese dann unmittelbar vor der Tür der Behörde auszufüllen, um sie anschließend zur Beglaubigung wieder vorzulegen.

Bei der am nächsten Tag durch Beamte des Bundesgrenzschutzes durchgeführten Observierung fiel auf, dass die Verpflichtungserklärungen auf der Motorhaube eines Fahrzeugs ausgefüllt wurden und dort zu diesem Zweck Ausweispapiere und sonstige Unterlagen ausgebreitet waren. Man stellte dann fest, dass einige der so eingereichten Verpflichtungserklärungen von Personen aus der Betäubungsmittelszene, die bereits strafrechtlich in Erscheinung getreten waren, unterschrieben waren. Darüber hinaus wurden auch Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger und Rentner angesprochen und überredet, gegen Entgelt entsprechende Einladungen auszusprechen und Verpflichtungserklärungen abzugeben. Weiter wurde festgestellt, dass verschiedene Personen, die sich mehrfach als Einlader betätigten, zur Vortäuschung ihrer Bonität unter anderem gefälschte Gehaltsbescheinigungen nicht mehr existierender Firmen vorlegten. Der Zeuge Egbert Bülles fasste die gewonnenen Erkenntnisse in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss wie folgt zusammen:

„Dann war das der Herr K. aus Köln-Kalk, der also die Polizei anrief und darauf aufmerksam machte, dass in Köln diese Verpflichtungserklärungen abgegeben wurden. Und da lag auch ein gewisses Versäumnis der Stadt Köln; denn da waren die Bahnhofspenner, die Prostituierten, die die Verpflichtungserklärungen auf einem Büro abgaben und nebenan im Büro hätte man überprüfen können, dass die da Sozialunterstützung bekommen usw. Das hätte man also eigentlich abgleichen können; ist leider damals nicht gemacht worden."

Nach umfangreichen – über einen Zeitraum von sechs Monaten durchgeführten – Telefonüberwachungen der Handys der verdächtigen Personen vor der Ausländerbehörde stellte sich der Angeklagte A. B. als „Kopf der Bande" und als Urheber der gefälschten Unterlagen heraus. Daraufhin wurde am 14. Mai 2002 bei ihm eine Wohnungsdurchsuchung durchgeführt, bei der umfangreiches Beweismaterial sichergestellt werden konnte. A. B. wurde dann am 15. Mai 2002 in Untersuchungshaft genommen.

4. Die Verteidigungslinie des Angeklagten

Der Angeklagte hat die Tatvorwürfe in der Hauptverhandlung vor dem Landgericht Köln im Wesentlichen eingeräumt, dabei jedoch vorgebracht, er habe sich damit nach seiner Auffassung nicht strafbar gemacht.

Die von ihm gefälschten Unterlagen seien nicht für die Botschaft bestimmt gewesen, sondern für seine Geschäftspartner in Kiew, die diese Unterlagen nur bei den ukrainischen Steuerbehörden hätten vorlegen müssen.

Im Übrigen habe er sich auch deshalb nicht strafbar gemacht, weil die deutsche Botschaft in Kiew und die Ministerien in Berlin von den fingierten Unterlagen Kenntnis gehabt und dies gebilligt hätten.

Weiterhin seien die Ukrainer in der deutschen Botschaft Kiew über den Zweck der Reise auch nicht befragt worden, weil das ganze „Interview" durch ukrainische Ortskräfte der deutschen Botschaft wegen des enormen An-

drangs von Antragstellern und der schlechten personellen Ausstattung der Botschaft nur ganze zwei Minuten gedauert habe. Fehle aber eine Befragung nach dem Reisezweck, fehle auch die Angabe unrichtiger Fakten und damit eine Strafbarkeit durch unrichtige Angaben.

Die Angabe von „Tourismus“ als Reisezweck in den Visumanträgen könne auch nicht als falsch angesehen werden: Es sei nämlich nicht festzustellen, dass die Antragsteller bereits bei der Beantragung des Visums beabsichtigt hätten, tatsächlich eine illegale Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Möglich sei vielmehr, dass die Einreisenden ihren Entschluss, eine Arbeit aufzunehmen, erst nach der Einreise gefasst hätten.

Zumindest habe er sich in einem unvermeidbaren Verbotsirrtum befunden, weil der freie Vertrieb von Reiseschutzpässen schließlich durch das Auswärtige Amt und das Bundesministerium des Innern erlaubt und gefördert worden sei. Auch habe das Reisebüroverfahren der deutschen Botschaft in Kiew vor allem dazu gedient, die langen Warteschlangen vor der Visastelle abzubauen. Bei der Anwendung des Verfahrens habe man vonseiten der Botschaft billigend in Kauf genommen, dass die vorgetäuschten touristischen Gruppenreisen niemals stattfänden. Auch deshalb habe er davon ausgehen können, dass sein Verhalten rechtmäßig sei.

Diese Verteidigungsstrategie des Angeklagten wurde durch den Zeugen Egbert Bülles in seiner Vernehmung durch den Ausschuss verdeutlicht, indem er ausführte:

„Der Herr B. hatte schon in seinen schriftlichen Einlassungen mitgeteilt, er wüsste gar nicht, warum das unter Strafe stehe, er habe gar nichts getan. Im Übrigen habe er nur so gehandelt, wie es von dem deutschen Staat gewünscht würde. In der Hauptverhandlung, (…) in seiner ersten Einlassung, hat er gesagt: Ich weiß gar nicht, was Sie wollen. Das ist doch von dem Herrn Joseph Fischer genau so gewollt gewesen. Wir sollten doch so die Leute reinkommen lassen. – Weil ich das als so ungewöhnlich fand, habe ich beantragt, den Herrn B. nach § 20 auf seine strafrechtliche Verantwortlichkeit zu untersuchen. Ich habe zum damaligen Zeitpunkt geglaubt, so etwas Absurdes und Dummes kann man gar nicht behaupten. Der Antrag auf Untersuchung ist dann vom Gericht abgelehnt worden, weil er sich weigerte, sich untersuchen zu lassen.“

5. Widerlegung der Einlassungen des Angeklagten durch das Gericht

Die Einlassungen des Angeklagten zur Begründung der vermeintlichen Straflosigkeit seines Verhaltens wurden in der Hauptverhandlung jedoch „zur sicheren Überzeugung“ des Gerichts widerlegt:

Die Kenntnis des Angeklagten von der Benutzung der gefälschten Unterlagen im Rahmen der Visumantragstellung sei bewiesen. Seine diesbezüglichen Einlassungen nehme die Kammer dem Angeklagten aufgrund seines teils widersprüchlichen Aussageverhaltens nicht ab. Die Kammer sei vielmehr davon überzeugt, dass der Angeklagte in diesem Punkt gelogen habe. Dies gelte umso mehr, als der Angeklagte ein großes wirtschaftliches Interesse daran gehabt habe, dass alle von der Visastelle für die Erteilung des beantragten Visums geforderten Unterlagen tatsächlich vorgelegt würden, damit der Antrag erfolgreich sei.

Er habe immer genau gewusst, welche Unterlagen für die Visumbeantragung erforderlich gewesen seien, habe diese dann unter großem Aufwand – der Zeuge Ulrich Höppner bezeichnete dies in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss als „harte Arbeit“ – hergestellt und jeweils an seine ukrainischen Geschäftspartner geschickt.

Der Zeuge Egbert Bülles führte in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss dazu plastisch aus:

„Er hat ja gefälscht, dass sich die Balken bogen, und hat dann vor Gericht gesagt, die ganzen Fälschungen – die Hotelbuchungen bei Hotels, die gar nicht existierten – habe er nur geltend gemacht, um bei den ukrainischen Steuerbehörden seine Unterlagen geltend zu machen. Das haben wir ihm nicht abgenommen, weder ich noch das Gericht.“

Für die Kammer war auch erwiesen, dass die ukrainischen Geschäftspartner und ihre Mitarbeiter ebenfalls wussten, dass die Unterlagen gefälscht waren. Dies ergebe sich schon daraus, dass die jeweiligen Visumantragsteller keinerlei finanzielle Mittel für die im Reiseprogramm ausgewiesenen Leistungen hätten erbringen müssen.

Der Angeklagte habe sich auch nicht in einem unvermeidbaren Verbotsirrtum befunden, was sich auch daran zeige, dass er immer abgeschirmt durch Mittelsmänner agiert habe und nie selbst als Einlader, Verpflichtungserklärender oder Inhaber einer Reisefirma in Erscheinung getreten sei. Vielmehr habe er dies anderen Bandenmitgliedern überlassen, wodurch zum Ausdruck komme, dass er von seiner strafrechtlichen Verantwortlichkeit ausgegangen sei.

6. Die Strafbarkeit des Angeklagten

Das Gericht ist nach alldem zu der Überzeugung gelangt, dass sich der Angeklagte wegen gewerbs- und bandenmäßigen Einschleusens von Ausländern gemäß § 92a Abs. 1, § 92b Abs. 1 i. V. m. § 92 Abs. 2 Nr. 2 AuslG strafbar gemacht hat.

Als „Kopf der Bande“, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, habe er gewerbsmäßig durch die Zur-Verfügung-Stellung der in Deutschland erstellten Urkunden und Reiseunterlagen dazu Hilfe geleistet, dass bei der Beantragung der Aufenthaltsgenehmigungen (§ 3 Abs. 3 AuslG (Visum)) unrichtige Angaben gemacht wurden, um den Antragstellern auf diese Weise eine Aufenthaltserlaubnis zu verschaffen.

7. Die Strafzumessung

a) Ausführungen des Gerichts zur Reduzierung des Strafmaßes von acht auf fünf Jahre Freiheitsstrafe

Im Rahmen der Überlegungen zur Strafzumessung, mit denen sich die Kammer nach Aussage des Zeugen Ulrich Höppner vor allem deshalb ausgiebig beschäftigt hatte, um das Urteil revisionsfest zu machen, gelangte das Landgericht Köln zu dem Ergebnis, die sonst nach der Überzeugung der Kammer eigentlich aufgrund zahlreicher gegen den Angeklagten sprechender strafschärfender Umstände zu bildende Gesamtfreiheitsstrafe von acht Jahren auf fünf Jahre abzumildern.

Zur Begründung dieser Entscheidung, die im Nachhinein ausgesprochen starke mediale und politische Reaktionen auslöste, hat die Kammer folgende Strafzumessungskriterien zugunsten des Angeklagten gewertet:

Zum einen habe der Angeklagte die Taten im Wesentlichen frühzeitig gestanden und bereits einen schweren Lebensweg hinter sich gehabt. Auch verfüge er über eine schwierige Persönlichkeit, die von einem sehr negativen Staatsbild, bei dem Betrügereien zulasten des Staates normal seien, geprägt sei. Darüber hinaus sei die erlittene Untersuchungshaft sehr lang gewesen und der Angeklagte als Ausländer mit einem behinderten Sohn besonders haftempfindlich.

Schließlich spreche für den Angeklagten, dass er bereit gewesen sei, für die Einlader wirtschaftlich einzustehen, wenn diese aus einer Verpflichtungserklärung in Anspruch genommen worden wären.

Besonders stark wirke sich als Strafmilderungsgrund jedoch aus, dass „dem Angeklagten B. die Begehung seiner Straftaten gegen das Ausländergesetz auf allen Ebenen von den zuständigen Behörden sehr leicht gemacht“ worden sei.

Schon lange vor Eröffnung der Hauptverhandlung hatte der Angeklagte A. B. in Schreiben aus der Untersuchungshaft vom 17. Mai 2002 und vom 9. Dezember 2002, die von der Staatsanwaltschaft beschlagnahmt und ausgewertet wurden, erklärt, dass er durch „lasche“ Kontrollen seitens der Ausländerämter und durch die Einführung der Reiseschutzpässe quasi zu seinen Handlungen „angestiftet“ worden sei. Wörtlich hieß es dort etwa:

„Sollte mir der Prozess gemacht werden, werde ich behaupten, dass ich vom ADAC und Bundesregierung zu Straftaten angestiftet bin, für welche ich und meine ‚Mittäter‘ allein entgegen Art. 3 GG (…) selektiv strafrechtlich verfolgt werden. Zudem werde ich gezwungen, [mich] mit der Praxis der Visaerteilung der Botschaft Kiew auseinanderzusetzen und festzustellen, wer am besten über die wahren Reisezwecke der ukrainischen Visaantragsteller informiert war. Dazu werde ich die Zeugenaussagen der Staatssekretäre des Bundesministeriums des Innern und des Auswärtigen Amtes beantragen (…).“

Bereits in der Anklageschrift vom 27. Dezember 2001 wertete Oberstaatsanwalt Egbert Bülles diese Einlassungen und Vorwürfe des Beschuldigten als Gesichtspunkte, die ihn – die Richtigkeit unterstellt – nicht entlasten könnten, sondern allein bei der Strafzumessung Berücksichtigung finden würden.

Insofern hat sich das Landgericht Köln im Rahmen der Strafzumessungsüberlegungen ausgiebig dem vom Angeklagten vorgebrachten Einwand gewidmet, ihm seien seine Taten durch das Verhalten der deutschen Behörden im In- und Ausland erleichtert worden. Wörtlich heißt es dazu im Urteil:

„Der Angeklagte B. handelte unter den Augen der staatlichen Stellen. Dabei verabsäumte es die Stadt Köln entgegen der Gesetzes- und Erlasslage, eine Bonitätsprüfung der Einlader vorzunehmen und die Erklärungsgeber gewissenhaft zu überprüfen. Die Botschaft in Kiew erteilte massenhaft Visa, von denen sie wusste und wissen musste, dass der Reisezweck, touristische Gruppenreise, angesichts der Einkommensverhältnisse in der Ukraine nicht stimmen konnte. (…)

Trotz dieser bekannten Umstände wurden die vom Angeklagten B. vorgelegten Urkunden keiner inhaltlichen Prüfung unterzogen. Obwohl den zuständigen Stellen des Auswärtigen Amtes durch Schreiben der Visumstelle bekannt war, dass wegen des nicht zu bewältigenden Massenandrangs von Visumantragstellern bereits aus Zeitgründen keinerlei Prüfung der Visumanträge stattfinden konnte, wurden zudem keinerlei effektive Maßnahmen getroffen, wenigstens ein Minimum an Prüfungsdichte und -tiefe bei den Visumantragsverfahren zu erhalten.

Im Gegenteil wurden die Mitarbeiter der Visumabteilung der Botschaft in Kiew faktisch durch die Erlasse der politischen Führung des Auswärtigen Amtes angewiesen, Deutschland als weltoffenes Land erscheinen zu lassen und deswegen entgegen der Gesetzeslage selbst bei Zweifeln für eine Visumerteilung zu entscheiden. Bei dem Fehlverhalten der zuständigen Stellen handelte es sich auch nicht um ‚Entgleisungen‘ im Einzelfall. Vielmehr war das Versagen der mit den anstehenden Fragen beschäftigten Behörden ‚flächendeckend‘ und allumfassend.“

b) Feststellungen des Gerichts zur Verantwortlichkeit der Kölner Ausländerbehörden

Vor dem Hintergrund der festgestellten Erleichterungen der Taten des Angeklagten durch staatliche Stellen zielte die erste Kritik des Kölner Landgerichts – wie zuvor im Laufe des Ermittlungsverfahrens auch schon der Kölner Staatsanwaltschaft – auf die Praxis der Kölner Ausländerbehörden bei der Ausstellung der Verpflichtungserklärungen nach den §§ 82, 84 AuslG.

Die Kölner Ausländerbehörden seien in diesem Zusammenhang ihren „klar und deutlich beschriebenen Kontroll- und Prüfpflichten“, die ihnen durch einen Runderlass des BMI vom 25. Oktober 1996, der den

Ausländerämtern in Nordrhein-Westfalen durch Anschreiben des Landesinnenministeriums vom 31. Januar 1997 zur Kenntnis gegeben worden war, nicht nachgekommen.

Danach hätten die Ausländerämter die von den Einladern freiwillig gemachten Angaben über die Wohn- und Einkommensverhältnisse gegebenenfalls anhand von beigefügten Unterlagen auf ihre Richtigkeit überprüfen müssen. Zudem hätten sie klären müssen, ob die Einlader überhaupt in der Lage gewesen seien, der eingegangenen Verpflichtung wirtschaftlich nachzukommen (Bonitätsprüfung). Zusätzlich sei die Unterschrift der Verpflichtungserklärenden zu beglaubigen gewesen.

All dies sei jedoch nicht geschehen. So seien – zumindest bis zum August 2001 – die in den Formularen gemachten Angaben etwa zum Beruf oder den finanziellen Verhältnissen des Einladers und Verpflichtungserklärenden nicht kontrolliert, geprüft oder die Vorlage von Unterlagen verlangt worden, aus denen sich das Einkommen ergeben hätte. Die Verpflichtungserklärungen seien vielmehr mit dem Stempelaufdruck „Bonität nicht geprüft“ oder „Eine Bonitätsprüfung hat nicht stattgefunden“ versehen worden. Ferner seien keinerlei Fragen an den Einlader gestellt worden, die einer Nachprüfung der angeblichen Verwandtschafts- oder Bekanntschaftsverhältnisse zu den Eingeladenen hätten dienen können. Darüber hinaus habe es bis August 2001 auch bei der Ausgabe dieser Formulare keine Kontrollmechanismen gegeben. Die Vordrucke für die Verpflichtungserklärungen hätten in unbegrenzter Stückzahl blanko abgeholt werden können. Der Zeuge Egbert Bülles berichtete im Ausschuss hierzu:

„Die Stadt Köln hat auch gesagt: Wir sind weltoffen. Bonitätsprüfung braucht Personal, wir haben kein Personal. Man hat das nicht auf allen Bezirksämtern so gemacht. Es gab Bezirksämter wie Köln-Mülheim im Norden auf der „schäl Sick“, die kontrolliert haben. Herr B. wusste genau, von welchen Bezirksämtern er das nicht bekam und wo er sie bekam. Das wusste er, das sprach sich herum. Wenn er das an dem einen Bezirksamt nicht durch seine Leute bekam, ging er zum nächsten Bezirksamt. Da war keine Kontrolle oder sonst was.“

Nach den Feststellungen des Gerichts verbesserte sich diese Verwaltungspraxis der Kölner Bezirksämter nach verschiedenen Gesprächen des Bundesgrenzschutzes mit den zuständigen Bediensteten der Ausländerämter aber ab August 2001. Nunmehr musste bei der Abholung eines Formulars für eine Verpflichtungserklärung ein Personalausweis vorgelegt werden und bei einigen Ausländerämtern war vor der Aushändigung einer Verpflichtungserklärung zusätzlich ein spezieller Antrag auf Ausstellung einer Verpflichtungserklärung auszufüllen und abzugeben.

Darüber hinaus verlangten einige Kölner Ausländerämter nunmehr auch Nachweise zum Beschäftigungsverhältnis des jeweiligen Einladers.

Trotzdem reichten diese Maßnahmen nach Auffassung des Zeugen Bülles bei weitem nicht aus, um den Missbrauch einzudämmen. Er verfasste deshalb noch am 25. Juni 2002 ein Schreiben an den für die Ausländerämter zuständigen Dezernenten der Stadt Köln (Dokument Nr. 7) mit folgendem Inhalt:

„Sehr geehrter Herr S.,

(…) muss ich Ihnen leider mitteilen, dass der Vorwurf der fehlenden bzw. mangelhaften Bonitätsprüfung im Rahmen der Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG leider aufrechterhalten werden muss. Die bisherigen umfangreichen Ermittlungen durch den Bundesgrenzschutz und die Staatsanwaltschaft (zwischenzeitlich umfasst die Hauptakte 1.313 Seiten!) haben ergeben, dass die fehlende Bonitätsprüfung durch verschiedene Bezirksämter der Stadt Köln leider andauert und diese fehlende Bonitätsprüfung nicht – wie in Ihrem Schreiben vom 07.06.2002 aufgeführt – der Prüfung in anderen großen deutschen Städten entspricht. Im übrigen würden Versäumnisse anderer Städte die rechtswidrige Praxis der Stadt Köln nicht rechtfertigen. Nicht zuletzt wegen der fehlenden Bonitätsprüfung in Köln haben sich die zwischenzeitlich in Untersuchungshaft genommenen, aus der Ukraine stammenden Täter in Köln niedergelassen, um hier ihrer „Tätigkeit“ nachzugehen. (…)

Laut Auskunft einer Verteidigerin fühlt sich der Hauptbeschuldigte u. a. deshalb unschuldig, weil die (erschlichenen) Visa teilweise mit einem Stempel der Stadt Köln versehen sind, aus dem sich ergibt, dass die Bonität nicht überprüft worden ist. Nach den dem Unterzeichner vorliegenden Vermerken der ermittelnden Beamten des Bundesgrenzschutzes, die in Anlage beigefügt worden sind und auf die zwecks Vermeidung unnötiger Wiederholungen Bezug genommen wird, dauert die fehlende Bonitätsprüfung der Stadt Köln an.

Wenn in Ihrem Schreiben vom 07.06.2002 angeführt wird, es sei unverhältnismäßig, bei der Überprüfung der Verpflichtungserklärungen die angeblichen Arbeitsverträge grundsätzlich durch Nachfragen bei dem Arbeitgeber zu kontrollieren, so dürfte diese Aussage für sich sprechen, da durch diese Praxis die Aufgabe der Stadt Köln, derartige Angaben zu überprüfen, letztendlich auf die Strafverfolgungsbehörden abgewälzt wird. Nach dem Unterzeichner vorliegenden Informationen wurde und wird die fehlende Bonitätsprüfung u. a. damit begründet, dass aus personellen Engpässen eine derartige Überprüfung nicht erfolgen könne. Vorliegend handelt es sich aber nach der Ansicht des Unterzeichners um eine Kriminalität, die letztendlich erst durch die fehlende Überprüfung der dafür vorgesehenen Behörden verursacht wird, und es dürfte der Öffentlichkeit nicht vermittelbar sein, dass etwa Sozialhilfeempfänger oder offensichtlich Drogensüchtige bei Bezirksämtern zahlreiche Verpflichtungserklärungen einreichen, obwohl durch eine einfache Abfrage bei den Sozialämtern der Nachweis zu erbringen wäre, dass die einladenden Personen überhaupt nicht in der Lage sind, die Kosten für den Lebensunterhalt eines Ausländers zu übernehmen (…).“

c) Feststellungen des Gerichts zur Verantwortlichkeit der deutschen Botschaft in Kiew und des Auswärtigen Amts

Zur Verantwortlichkeit der Visumerteilungspraxis des Auswärtigen Amts für die „Erleichterung“ der Straftaten des Angeklagten hat das Gericht auch Feststellungen zur Situation an der Visastelle der deutschen Botschaft in Kiew getroffen.

Die Kammer gelangte zu der Überzeugung, dass „die veränderte großzügige Visumvergabepraxis durch die Deutsche Botschaft in Kiew“ in den Jahren 2001 und 2002 dort zu „chaotischen Zuständen“ geführt habe, die den Mitarbeitern der Visastelle und den zuständigen Mitarbeitern des Auswärtigen Amts zu jeder Zeit bekannt gewesen seien.

Täglich hätten sich bis zu 2 000 Visumantragsteller vor der Visastelle, die räumlich getrennt von der deutschen Botschaft in der Innenstadt Kiews lag, eingefunden. Unter den Visumantragstellern habe eine aggressive Grundstimmung geherrscht, in der sich mafiose Strukturen entwickelt hätten, die die Reihenfolge des Zugangs zur Visastelle „regulierten“. Die ukrainische Miliz habe mit Schusswaffen vor der Visastelle patrouilliert. Es sei auch zu handgreiflichen Auseinandersetzungen gekommen.

Die deutsche Botschaft in Kiew sei gegenüber Antragstellern, die im Besitz eines Reiseschutzpasses waren, bereit gewesen, das Touristenvisum besonders großzügig zu erteilen, um ein Kostenrisiko für den deutschen Staat möglichst auszuschließen. Die Bediensteten der Botschaft seien davon ausgegangen, dass durch die Reiseschutzpässe der öffentlichen Hand für die Einreisenden keinerlei Aufwendungen entstünden, weil diese durch die Versicherung abgedeckt seien. In der Praxis sei die Vorlage eines Reiseschutzpasses durch einen Visumantragsteller gleichbedeutend mit der Erteilung des Visums gewesen. Der Reiseschutzpass sei faktisch die „Eintrittskarte“ für die Einreise in die Schengenstaaten gewesen. Zusätzlich hätten sich die Mitarbeiter der Visastelle auch durch einen Runderlass des Auswärtigen Amts vom 3. März 2000, den so genannten Volmer-Erlass, verpflichtet gefühlt, Visumanträge besonders großzügig zu bearbeiten. Wörtlich wird dazu im Urteil ausgeführt:

„Die Botschaft in Kiew erteilte massenhaft Visa, von denen sie wusste und wissen musste, dass der Reisezweck, touristische Gruppenreise, angesichts der Einkommensverhältnisse in der Ukraine nicht stimmen konnte. Dies ist in dem Fax vom 08.02.2002 in aller Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht. Trotz dieser bekannten Umstände wurden vom Angeklagten B. vorgelegte Urkunden keiner inhaltlichen Prüfung unterzogen. Obwohl den zuständigen Stellen des Auswärtigen Amtes durch Schreiben der Visumstelle bekannt war, dass wegen des nicht zu bewältigenden Massenandrangs von Visumantragstellern bereits aus Zeitgründen keinerlei Prüfung der Visumanträge stattfinden konnte, wurden zudem keinerlei effektive Maßnahmen getroffen, wenigstens ein Minimum an Prüfungsdichte und -tiefe bei den Visumantragsverfahren zu erhalten. Im Gegenteil wurden die Mitarbeiter der Visumabteilung der Botschaft in Kiew faktisch durch Erlasse der politischen Führung des Auswärtigen Amtes angewiesen, Deutschland als weltoffenes Land erscheinen zu lassen und deswegen entgegen der Gesetzeslage selbst bei Zweifeln für eine Visumerteilung zu entscheiden. Bei dem Fehlverhalten der zuständigen Stellen handelt es sich auch nicht um ‚Entgleisungen‘ im Einzelfall. Vielmehr war das Versagen der mit den anstehenden Fragen beschäftigen Behörden ‚flächendeckend‘ und allumfassend.“

Der durch eine „krisenhafte Massenfluchtbewegung“ verursachte extreme Andrang in der Visastelle der deutschen Botschaft in Kiew habe die dortigen Mitarbeiter vor immense personelle und organisatorische Probleme gestellt, zumal andere Botschaften der Schengenstaaten in Kiew keinen entsprechenden Andrang zu verzeichnen gehabt hätten. Der Zeuge Ulrich Höppner führte hierzu in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss ergänzend aus:

„Der Druck durch die Schlange war sicherlich vorhanden. (…) Das war schon hart. Die Personaldecke war objektiv wahrscheinlich zu dünn. Aber hinzu kommt auch noch, dass uns Zeugen gesagt haben, dass sie den Eindruck gehabt haben, dass das so in der Zentrale gewollt ist mit dem Argument: ‚Wir sind ein weltoffenes Land‘, und dass sie sich deswegen berechtigt gesehen haben, diese Sache so, wie sie den Erlass verstanden haben, zu behandeln. Dabei kommt hier natürlich hinzu: Die hatten faktisch auch kaum eine andere Möglichkeit, das so zu tun. Wir haben ja die Feststellung getroffen: Prüfungszeit für ein Visum zwei bis drei Minuten. Das ist gar nicht möglich, wenn man bedenkt, dass drei wichtige Punkte vor einer Visumerteilung zu prüfen sind: vor allen Dingen der Reisezweck – das war in diesem Fall das Problem –, die Verpflichtungserklärung und die Rückkehrbereitschaft. Das geht in zwei bis drei Minuten objektiv nicht.“

Nicht zuletzt aufgrund dieser Darlegungen des Landgerichts Köln in seinem Urteil vom 9. Februar 2004 hat der Untersuchungsausschuss sich intensiv mit der Situation an der Visastelle der deutschen Botschaft in Kiew beschäftigt (dazu ausführlich unten Buchstabe D).

8. Die mündliche Urteilsverkündung

Das Urteil der 9. Strafkammer wurde schließlich am 9. Februar 2005 öffentlich verkündet und – über den reinen Wortlaut der schriftlichen Urteilsgründe hinaus – durch den Vorsitzenden Richter am Landgericht Köln, Ulrich Höppner, noch mit mündlichen Erläuterungen versehen, die in den Folgetagen in der überregionalen Presse ein breites Echo fanden (vgl. beispielsweise: DIE WELT und Frankfurter Rundschau vom 11. Februar 2004; Frankfurter Allgemeine Zeitung und die tageszeitung vom 14. Februar 2004; DER SPIEGEL vom 16. Februar 2004, Bayernkurier vom 19. Februar 2004).

Ulrich Höppner wird darin zitiert, es seien eigentlich „acht bis neun“ Jahre Freiheitsstrafe für die Tat angemessen gewesen, doch habe das Gericht nur fünf Jahre ver-

hängen können, weil das Auswärtige Amt und das Bundesinnenministerium des Auswärtigen „durch schweres Fehlverhalten den Taten des Angeklagten Vorschub geleistet“ hätten.

Als einen „kalten Putsch der politischen Leitung des Auswärtigen Amts gegen die bestehende Gesetzeslage“ habe Ulrich Höppner den so genannten Volmer-Erlass vom 3. März 2000 bezeichnet. Diesem sei es zuzuschreiben, dass Tausende Osteuropäer zu Unrecht Besuchervisa erhalten hätten.

Der damalige Staatsminister im Auswärtigen Amt, Dr. Ludger Volmer, habe das Einreiserecht höher gestellt als die Abwehrinteressen an den deutschen Grenzen. Im Zweifelsfall sei nach dem Grundsatz „in dubio pro libertate“ zu Gunsten des Antragstellers zu entscheiden gewesen, nicht gegen ihn.

Darüber hinaus soll Ulrich Höppner dem AA und dem BMI in der mündlichen Urteilsverkündung vorgeworfen haben, „nichts Besseres zu tun“ gehabt zu haben, als mit wahrheitswidrigen Begründungen Mitarbeitern des Auswärtigen Amts die Aussagegenehmigung zu verweigern und damit „den Gang der Hauptverhandlung zu stören“.

Inzwischen sei der Kammer allerdings klar geworden, dass das Auswärtige Amt deshalb versucht habe, das Gericht zu behindern, weil es „zutreffend erkannte, dass es in dieser Angelegenheit drastische Zeichen von fachlicher Inkompetenz und auch politischem Fehlverhalten gegeben habe“. Deshalb sei man wohl zu der Auffassung gelangt, „dies vor der Öffentlichkeit zu verbergen“ (vgl. Frankfurter Rundschau vom 11. Februar 2004).

Weiter soll Höppner ausgeführt haben, Zeugen des Auswärtigen Amts hätten „glatt gelogen“, weshalb Ermittlungen wegen uneidlicher Falschaussage aufgenommen werden sollten. Als „politischer Skandal“ sei zu bewerten, dass ein „unseriöser Geschäftsmann“ mit Billigung des BMI und des AA bis ins Frühjahr 2003 hinein Reiseschutzpässe für Bürger der GUS-Staaten habe ausstellen dürfen. Dies habe „was mit Protektion zu tun, wenn nicht gar mit Korruption“.

9. Revision des Angeklagten

Die durch den Angeklagten A. B. im Anschluss an das Urteil eingelegte Revision wurde durch den Bundesgerichtshof mit Beschluss vom 10. Dezember 2004 als unbegründet verworfen,

„da die Nachprüfung des Urteils auf Grund der Revisionsrechtfertigung keinen Rechtsfehler zum Nachteil des Angeklagten ergeben hat.“

10. Im Verfahren erhobene Vorwürfe gegen die Bundesregierung

In Anbetracht dieser schwerwiegenden Vorwürfe, die vonseiten des Kölner Landgerichts und der Kölner Staatsanwaltschaft gegen die Bundesregierung erhoben worden waren, legte der Ausschuss besonderen Wert darauf, diese auf ihre Berechtigung hin zu untersuchen.

a) Mögliche Erleichterung der Straftaten durch die Erlasslage

Der kardinale Vorwurf des Gerichts ging dahin, dass das Auswärtige Amt und das Bundesministerium des Innern „durch schweres Fehlverhalten den Taten des Angeklagten Vorschub geleistet“ hätten. Insbesondere die damals geltende Erlasslage des Auswärtigen Amts sei als „kalter Putsch der politischen Leitung des Auswärtigen Amts gegen die bestehende Gesetzeslage“ zu werten.

Dieses Zitat wurde vom Zeugen Ulrich Höppner in seiner Vernehmung durch den Ausschuss als „korrekt“ bestätigt. Zur Erläuterung führte er vor dem Ausschuss weiter aus:

„Diese Formel – ich kann sie auch gern noch mal erläutern – ‚kalter Putsch gegen die Rechtsordnung‘ ist der Versuch, in ganz verständlicher Weise die Kernbotschaft dieses Urteils rüberzubringen. Ein Putsch ist ein Handstreich, so Duden. (…)

Damit ist gemeint, dass hier geltendes Recht, und zwar – nach unseren Feststellungen – in Kenntnis davon, dass man fehlsam handelt, nicht angewandt worden ist. Die Behörden sind dafür da, die geltenden Gesetze, die im Parlament beschlossen werden, aktiv umzusetzen und keine Dinge zu machen – mit Behörden meine ich jetzt natürlich auch die Stadt Köln zum Beispiel –, die ein Handstreich – das ist sicherlich sehr plastisch formuliert – gegen diese Rechtsordnung sind. ‚Kalt‘ deswegen, weil es ein bisschen hintenrum gemacht worden ist. Das ist mit dieser Formulierung gemeint. Ich meine, damit haben wir die Sache – sehr pointiert; das gebe ich gern zu; dazu neige ich auch ein bisschen – charakterisiert. Der Satz ist ja auch hängen geblieben.“

Im Einzelnen äußerten sich das Gericht in seinem Urteil und die Zeugen Ulrich Höppner und Egbert Bülles vor dem Ausschuss zur möglichen Bedeutung der einzelnen Erlasse für die Förderung der Schleusungskriminalität folgendermaßen:

aa) Der Erlass vom 2. September 1999

Zunächst einmal seien in der Visastelle in Kiew unzulässigerweise auch bei der Vorlage von Verpflichtungserklärungen mit dem Stempelaufdruck „Bonität nicht geprüft“ Sichtvermerke erteilt worden. Dies gehe auf einen Erlass des Auswärtigen Amts vom 2. September 1999 (Dokument Nr. 8) zurück. Der Zeuge Ulrich Höppner erklärte dazu in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss:

„Die Verpflichtungserklärung musste ja mit Bonität hinterlegt sein, Stichwort ‚Bonitätsprüfung‘. Die hat in Köln nach unseren Feststellungen zum großen Teil nicht stattgefunden, sondern man hat einen Stempel ‚keine Bonitätsprüfung‘ angeschafft. Wir haben Beispiele dafür auch im Urteil aufgenommen. Nach unserer Auffassung hätte mit diesem Stempel in Kiew kein Visum erteilt werden dürfen, weil es natürlich selbstverständlich ist, dass eine Verpflichtungserklärung nur dann ausreichend sein kann, wenn dahinter auch eine gewisse wirtschaftliche Sicherheit steckt. Da gibt es dann einen Erlass, da steht drin – den haben wir in das Urteil aufgenommen –: Sollte eine

Bonitätsprüfung nicht stattgefunden haben, ist dies kein Grund, ein Visum zu verweigern. – Das ist eine Rechtsauffassung, die wir nicht teilen konnten. (…)

Das ist aus unserer Sicht schlicht und ergreifend ein Verstoß gegen den Gedanken des Ausländerrechts und der GKI, weil nämlich – jetzt speziell Ausländerrecht – die Verpflichtungserklärung da sein muss. Nach ratio legis heißt das natürlich: eine werthaltige."

In der Tat weist der Erlass vom 2. September 1999 zunächst einmal darauf hin, dass die Ausländerbehörden der Länder – ungeachtet ihrer bestehenden rechtlichen Verpflichtung – wegen fehlender personeller Ausstattung in bestimmten Städten auf die Prüfung der Bonität des Einladenden verzichten und lediglich die Personenstandsdaten überprüfen sowie die Unterschrift beglaubigen.

Vor diesem Hintergrund wird in dem Erlass nunmehr ausdrücklich hervorgehoben, dass es „nicht Aufgabe der Auslandsvertretungen" sei, „eine Bonitätsprüfung an Stelle der Ausländerbehörde vorzunehmen." Bei der Prüfung des Visumantrags könne vielmehr davon ausgegangen werden, dass kein Versagungsgrund aus § 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG vorliege. Die Auslandsvertretungen werden deshalb in dem Erlass „gebeten", wie folgt zu verfahren:

„Wird im Rahmen des Visumverfahrens für einen Kurzzeitaufenthalt von bis zu drei Monaten eine Verpflichtungserklärung ohne Bonitätsprüfung vorgelegt, so soll die Auslandsvertretung in der Regel auf die Vorlage von weiteren Unterlagen im Zusammenhang mit der Bonität des Einladenden verzichten. (…)

Eine Ausnahme ist nur dann gegeben, wenn die Auslandsvertretung dem Sachverhalt Elemente entnimmt, die offensichtlich gegen die Bonität des Einladenden sprechen."

Die umfangreichen Feststellungen des Ausschusses zur Entstehungsgeschichte, zum Regelungsgehalt, zur rechtlichen Zulässigkeit und zu den Wirkungen dieses Erlasses werden unten in Teil C Abschnitt IV ausführlich dargestellt.

bb) Das Verbot zur Führung einer Einladerdatei

Als weiteres Beispiel für eine von „oben" angeordnete Reduzierung der Prüfgenauigkeit bei der Visumantragsbearbeitung führte der Zeuge Ulrich Höppner in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss das Verbot des Führens von Einladerdateien durch die deutschen Auslandsvertretungen an.

Nachdem der Wunsch von einigen Visastellen geäußert worden wäre, eine Einladerdatei aufzubauen, um Missbrauchsfälle schneller erkennen zu können, sei dies durch die Zentrale des AA mit einer Begründung – datenschutzrechtliche Bedenken – verboten worden, die nach Meinung der Kammer „wohl nicht haltbar" gewesen sei. Denn man hätte „ja mal den Datenschutzbeauftragten fragen können, was er davon hält." Dies sei aber offensichtlich nicht geschehen.

Hinsichtlich dieses Vorwurfs ist auf die Feststellungen des Ausschusses zum Problem des Verbots von Einlader- und Warndateien oben im Teil A./III. zu verweisen. Daraus ergibt sich, dass bis zum 1. Januar 2005 für deutsche Auslandsvertretungen keine Rechtsgrundlage dafür existierte, Dateien mit Informationen zu Einladern oder Verpflichtungserklärenden zu führen. Die Hinweise des AA auf diese durch die fehlende Rechtsgrundlage bedingten datenschutzrechtlichen Bedenken gegen das Führen derartiger Dateien entsprachen somit der bis zum 1. Januar 2005 geltenden Rechtslage.

cc) Der Erlass vom 3. März 2000

Den Kernpunkt der Kritik des Gerichts im Kölner Verfahren bildete jedoch der so genannte Volmer-Erlass vom 3. März 2000 (Dokument Nr. 9). Im Urteil wird dazu ausgeführt:

„Zusätzlich fühlten sich die Mitarbeiter der Visumstelle auch durch den Runderlass des Auswärtigen Amtes vom 3. März 2000, dem so genannten Volmer-Erlass, verpflichtet, Visumanträge besonders großzügig zu bearbeiten, um Deutschland als ein weltoffenes, ausländer- und integrationsfreundliches Land erscheinen zu lassen. (…)

Dieser Erlass wurde von den Mitarbeitern der Visumabteilung in Kiew so verstanden, dass eine großzügigere Visumerteilungspraxis politisch gewünscht ist und im Zweifel ein Visum zu erteilen ist."

Auch in der mündlichen Urteilsbegründung hatte der Zeuge Ulrich Höppner ausgeführt, es sei vor allem diesem Erlass zuzuschreiben, dass Tausende Osteuropäer zu Unrecht Besuchervisa erhalten hätten. Der damalige Staatsminister im Auswärtigen Amt, Dr. Ludger Volmer, habe das Einreiserecht höher gestellt als die Abwehrinteressen an den deutschen Grenzen. Im Zweifelsfall sei nach dem Grundsatz „in dubio pro libertate" zu Gunsten des Antragstellers zu entscheiden gewesen, nicht gegen ihn.

Diese Einschätzung wiederholte der Zeuge Ulrich Höppner auch noch einmal im Rahmen seiner Vernehmung durch den Ausschuss, indem er dazu ausführte:

„Es ist ja so – wenn man den mal genau liest –, da steht ja nun ‚in dubio pro libertate' drin, sicherlich nur bezogen auf das Merkmal ‚Rückkehrbereitschaft'. Das ist aber unten anders angekommen. Wir meinen, ein Erlass hat einen Wortlaut, aber auch eine Wirkung. Die muss man vielleicht dann doch kontrollieren. Das ist so angekommen: Es ist gewünscht."

Kritik vom Gericht erntete insbesondere die Formulierung im Erlass vom 3. März 2000, in der für den Fall, dass kein Regelversagungsgrund vorliegt, der folgende Grundsatz aufgestellt wird:

„Nicht jeder Zweifel an der Rückkehrbereitschaft, sondern erst die hinreichende Wahrscheinlichkeit der fehlenden Rückkehrbereitschaft rechtfertigt die Ablehnung eines Besuchsvisums".

Nach seiner Rechtsauffassung, so der Zeuge Ulrich Höppner in seiner Vernehmung, verstoße ein solcher Denkansatz eindeutig gegen die Gemeinsame Konsularische Instruktion (GKI) und liege „neben der Sache“. Ein Visum dürfe nur erteilt werden, wenn „zur vollen Überzeugung“ des Entscheiders feststehe, dass „sämtliche Voraussetzungen“ gegeben seien.

Ansatzpunkt der Kammer sei gewesen, dass die GKI den Ansatz „Erteilung eines Visums bei Zweifeln“ nicht kenne. Für die Auslandsvertretungen bestehe insofern auch keinerlei Ermessen.

Auf die Frage eines Ausschussmitgliedes, ob ihm die gegenläufige Auffassung der für diese Frage zuständigen Verwaltungsgerichte – insbesondere die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 31. Mai 1995, die Auslöser der Formulierung im Erlass vom 3. März 2000 gewesen war, und auf die auch der Sachverständige Joachim Teipel hingewiesen hatte (vgl. dazu ausführlich oben Teil A Abschnitt I Nr. 3 Buchstabe b Doppelbuchstabe cc) – bekannt sei, antwortete der Zeuge Höppner:

„Der Dissens zwischen Verwaltungsgericht und Strafgericht ist – wenn ich das sagen darf – schon uralt. Dass dieser Richter diese Auffassung vertritt, wissen wir. (…)

Die Strafrichter gestatten sich durchaus auch eine eigene Auslegung der Dinge, ohne den Anspruch zu erheben, dass wir möglicherweise die einzig Weisen sind, natürlich nicht. Nur, wir müssen die Gesetze, mit denen wir arbeiten, auslegen, und zwar so, wie wir die Auslegung für richtig halten. Dass es da zu Dissensen kommen kann, ist das Natürlichste der Welt. Das haben wir auch in anderen Bereichen.“

Auch der Zeuge Egbert Bülles teilte in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss die Rechtsauffassung des Zeugen Ulrich Höppner zum Erlass vom 3. März 2000 und führte dazu aus:

„Also, die Rechtssachen sind geklärt worden. Die Praxis nach dem so genannten Volmer-Erlass entspricht auch nicht dem GKI. (…) Da steht nämlich drin: Bei Zweifelsfällen keine Visaerteilung. Ich habe ja erwähnt, dass ich einmal die ganze Nacht die Sachen durchgeguckt habe.“

Zurückhaltender äußerte sich der Zeuge Egbert Bülles jedoch zu einem späteren Zeitpunkt auf die leitende Frage des Ausschussvorsitzenden, ob er seine Auffassung teile, dass die Regelung „Im Zweifel für die Reisefreiheit“ rechtswidrig sei:

„Herr Vorsitzender, ich teile sie jedenfalls insofern, als zumindest die Praxis an der Botschaft in Kiew, die aufgrund dieses Erlasses durchgeführt wurde, rechtswidrig war. (…) Zumindest diese Praxis war rechtswidrig.“

Die umfangreichen Feststellungen des Ausschusses zur Entstehungsgeschichte, zum Regelungsgehalt, zur rechtlichen Zulässigkeit und zu den Wirkungen dieses Erlasses werden unten in Teil C Abschnitt VII ausführlich behandelt. Die Einzelheiten zur Praxis in Kiew finden sich in Teil D Abschnitt V.

dd) Der Erlass vom 29. Januar 2002

Ein weiterer Kritikpunkt, den sich insbesondere der Zeuge Egbert Bülles in seiner Vernehmung durch den Ausschuss zu Eigen gemacht hatte, bezieht sich auf die Zulassung des weltweiten Verkaufs von Reiseschutzversicherungen als Surrogat für die Verpflichtungserklärung nach den §§ 82, 84 AuslG durch Erlass des Auswärtigen Amts vom 29. Januar 2002 (Dokument Nr. 10). Darin heißt es unter anderem:

„Die bisherigen guten Erfahrungen mit CdT und RSP sowie das zu erwartende Interesse weiterer Versicherungsunternehmen machen es erforderlich, die Bedingungen, unter denen derartige Reiseschutz-Versicherungen als neben der Verpflichtungserklärung gleichberechtigter Finanzierungsnachweis anerkannt werden können (und sollen), grundsätzlich neu zu regeln, daneben aber nunmehr auch deren weltweite Anerkennung zu ermöglichen. Dies erfolgt nach Maßgabe der folgenden Grundsätze, um deren Kenntnisnahme und Beachtung die Auslandsvertretungen gebeten werden: (…)“.

Der Zeuge Egbert Bülles traf in seiner Aussage vor dem Ausschuss dazu die folgenden Bewertungen:

„Nachdem der Reiseschutzpass eingeführt worden war, war der Erhalt dieses Passes quasi eine Eintrittskarte. Wir haben ja Zeugen gehört. Da stand eben in Merkblättern usw. drin: Wer ein Visum haben will, muss das nicht mehr mit Verpflichtungserklärung machen, sondern muss das mit Reiseschutzpass machen.

(…) Es ist noch mehr erleichtert worden durch die nachträglichen Erlasse zum Reiseschutzpass, wo ja quasi gesagt worden ist: Wenn einer mit dem Reiseschutzpass beantragt, dann braucht man nichts mehr zu prüfen, die Bonität oder sonst was.“

Auf den Vorhalt eines Ausschussmitglieds, dass im Erlass vom 29. Januar 2002 verfügt worden sei, „dass Leute, die mit diesem Reiseschutzpass bei der Botschaft ankommen, in jedem Fall auf ihre Rückkehrbereitschaft und den Reisezweck einzeln zu prüfen sind und dies also eine Ausweitung und am gleichen Tag auch eine Verfügung der Prüfung gewesen sei“, erklärte der Zeuge Egbert Bülles:

„(…) nach den mir vorliegenden Unterlagen war dieser von Ihnen erwähnte Erlass die absolute Katastrophe. Aufgrund dieses Erlasses hat der Herr Leber berichtet (…): Jetzt können wir gar nichts mehr machen, jetzt werden wir höllisch überschwemmt. (…) Man kann natürlich Erlasse machen und alles hineinschreiben, aber die Praxis ganz anders gestalten. Die Praxis in Kiew war ganz anders gestaltet. (…) Wenn ich die Erlasslage gesehen habe, die Auswirkungen und die Zeugen, dann war es eigentlich so: Augen zu und durch. Jeder Ukrainer, der kommt, kriegt das deutsche Visum.“

Die Feststellungen des Ausschusses zur Entstehungsgeschichte, zum Regelungsgehalt und zu den Wirkungen dieses Erlasses werden wiederum unten in Teil C Abschnitt VI ausführlich behandelt. Die Einzelheiten zur

Praxis in Kiew finden sich unten in Teil D Abschnitt V Nr. 2 Buchstabe e.

ee) Die so genannten Maulkorberlasse

Eine weitere Kritik, die im Kölner Verfahren gegenüber dem Auswärtigen Amt erhoben wurde, bezog sich auf die Zusammenarbeit des Auswärtigen Amts mit den Sicherheitsbehörden bei der Aufdeckung von Schleusungskriminalität.

Dem Zeugen Egbert Bülles war bei der Durchsicht der ihm vom Auswärtigen Amt übergebenen Unterlagen ein Erlass vom 22. Mai 2001 (Dokument Nr. 11) an die Auslandsvertretungen der GUS-Staaten aufgefallen, bei dem ihn die folgende Passage am Ende des 3-seitigen Erlasses irritierte:

„Achtung: In diesem Zusammenhang wird noch einmal darauf hingewiesen, dass die Korrespondenz zwischen Auslandsvertretung und Auswärtigem Amt in dieser Angelegenheit nicht unmittelbar an nachgeordnete Behörden des BMI (BKA, GSD u. a.) zu senden ist. Die Weiterleitung erfolgt durch das Auswärtige Amt."

Bedingt durch diese Erlass-Passage wurde daraufhin durch den Zeugen Egbert Bülles und das Gericht die Weisung als so genannter Maulkorberlass in die Öffentlichkeit eingeführt. Hierzu der Zeuge Egbert Bülles wörtlich:

„Das ist eine Sache, die von uns – – Ich glaube, der Erste, der das so gesagt hat, war ich. Das Gericht hat sich dem auch angeschlossen. (…)

Dieser Maulkorberlass hat sich für mich so dargestellt – das hat sich durch die späteren Unterlagen bestätigt –: Man wusste im Auswärtigen Amt genau über die Problematik Bescheid. Sie waren mehrfach vom BMI gewarnt worden. (…) Dieses Schreiben ist am 28., also sieben Tage später, an das BMI und an das BKA gegangen. Da steht also dieser Zusatz, dass diese Auskünfte nicht mehr an Polizeidienststellen und BGS beantwortet werden dürfen, sondern über Berlin müssen. In Berlin wurden diese Sachen gefiltert. So stellte sich das für mich dar, ich denke, aber auch für das Gericht."

Auf die Nachfrage eines Ausschussmitglieds, ob er einen Fall schildern könne, in dem eine Auskunft, die von Ermittlungsbehörden erbeten worden war, auf dem Weg über das Ministerium „gefiltert" worden sei, äußerte der Zeuge Egbert Bülles:

„Herr Montag, die Frage kann ich Ihnen doch gar nicht beantworten."

„In gewisser Weise" könne er allerdings auch verstehen, dass in einer „brisanten Sache" die Mitteilung erst einmal an das dafür zuständige Ministerium gemacht werde.

Auch der damalige Botschafter in Kiew, der Zeuge Dietmar Gerhard Stüdemann, wurde durch den Ausschuss nach der vom Zeugen Egbert Bülles als „Maulkorberlass" bezeichneten Weisung befragt. Dieser stellte den Sachverhalt folgendermaßen klar:

„Nein, nein, offen gestanden, ich glaube, da erliegen Sie ganz einfach einem Missverständnis, vielleicht sogar einem Irrtum. Man muss zwei Dinge unterscheiden, was die Zusammenarbeit innerhalb der Botschaft angeht: Sowohl Herr Leber als auch der Verbindungsbeamte des Bundeskriminalamtes sind voll integrierte Mitarbeiter der Botschaft und sie sind nicht nur in die Logistik, sondern auch in die Zusammenarbeit voll integriert. Davon ist die Berichterstattung zu unterscheiden. Unser Adressat ist unser Mutterhaus, das heißt die Zentrale. Die Zentrale entscheidet, wie die Berichterstattung in den Ressorts gestreut wird. Das ist, finde ich, ein ganz legitimes und normales Verhalten.

Ich habe überhaupt nicht verstanden, wie es in diesem Kontext zu dem Begriff ‚Maulkorberlass' kommen konnte. Herr Leber und auch sein Kollege waren jederzeit informiert über das, was vor allem im Visabereich, der uns allen auf den Nägeln brannte, geschah. Wir wussten auch, was die berichtet haben.

Jeder hat an seine Zentrale berichtet und wir sind immer davon ausgegangen, dass das dann spätestens in den Zentralen, soweit es sich um Probleme handelte, die alle berührten, zusammengeführt werden würde. (…)

Verstehen Sie, wir berichten immer an die Zentrale und die Zentrale entscheidet, wohin das gestreut wird (…). (…) bei einer substanziierten Berichterstattung geht es immer an die jeweiligen Zentralen und die koordinieren sich. Das ist ein ganz etabliertes Verfahren."

Die Tatsache, dass in den Botschaften und deren Visastellen immer sehr intensiv mit den jeweiligen Verbindungsbeamten des Bundeskriminalamtes und des Bundesgrenzschutzes zusammengearbeitet worden ist und dass der benannte Erlass sich nicht auf diese konkrete Zusammenarbeit bezog, wurde auch von weiteren Zeugen aus dem Auswärtigen Amt und von den Sicherheitsbehörden bestätigt. Beispielsweise berichtete die damalige Leiterin der Visastelle in Kiew, die Zeugin Klara Hoppmann, vor dem Ausschuss hierzu:

„Wir haben mit beiden Verbindungsbeamten sehr intensiv zusammengearbeitet. (…) – – Also, für die praktische Arbeit in der Visastelle hat sich [durch den Erlass] keine Veränderung ergeben. – – [Es hat] eine intensive Zusammenarbeit zwischen BKA und BGS und der Botschaft stattgefunden (…)."

Dies wurde vor dem Ausschuss auch vom BGS-Verbindungsbeamten in Kiew, dem Zeugen Claus Peter Leber, vom damaligen Referenten der Rechts- und Konsularabteilung an der deutschen Botschaft in Kiew, dem Zeugen Dr. Martin Schäfer, aber auch von mehreren Vertretern der Ermittlungsbehörden, etwa der Staatsanwältin Bettina Ball (Dresden) oder dem Zeugen Albert Märkl vom Bundeskriminalamt sowie dem Zeugen Oliver Runte vom Bundesgrenzschutz mehrfach bestätigt.

Der Ausschuss hat im Zuge der Beweisaufnahme allerdings noch weitere Erlasse ähnlichen Inhalts gefunden:

So enthielt etwa ein Erlass vom 24. Januar 2003 (Dokument Nr. 12) an die Auslandsvertretungen in den GUS-Staaten folgende Formulierung:

„Die Auslandsvertretungen werden häufig mit Anfragen innerdeutscher Polizei- und Grenzschutzbehörden konfrontiert, die Anfragen zu Antragstellern oder Einladern/Firmen übermitteln. Es wird gebeten, die Beantwortung von Anfragen bei gleichzeitiger Übermittlung der Anfrage bis auf weiteres zunächst an das Auswärtige Amt zu richten."

Weiterhin schrieb die Zeugin Susanne Fries-Gaier am 24. Januar 2001 aus der Zentrale des Auswärtigen Amts an die deutsche Botschaft in der aserbaidschanischen Hauptstadt Baku:

„Mit o. a. FS bat das BKA Wiesbaden die Botschaft um Auskünfte zum Carnet de Touriste. Das FS wurde entgegen des üblichen Kommunikationswegs nachgeordneter Behörden leider nicht über BMI/AA, sondern direkt an die Botschaft durchgestellt. Die Botschaft wird daher gebeten, den DB mit den Antworten auf die gestellten Fragen ausschließlich an Referat 514 zu richten. Das Auswärtige Amt wird diese dann anschließend (ggf. mit weiteren Erläuterungen) über das BMI dem BKA zuleiten."

Hierzu durch den Ausschuss befragt, führte die Zeugin Susanne Fries-Gaier aus, sie habe mit dem Hinweis nur an ein „abgestimmtes Verfahren" und allgemeine Regelungen erinnert, die schon immer bestanden hätten. Ein solcher Direktverkehr sei eben im ministeriellen Verfahren grundsätzlich nicht vorgesehen.

In der Tat heißt es hierzu in § 26 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien wörtlich:

„Die Zusammenarbeit mit den deutschen Vertretungen im Ausland wird durch das Auswärtige Amt vermittelt, soweit für die Zusammenarbeit mit den deutschen Vertretungen bei zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Vereinigungen keine Sonderregelungen bestehen oder im Eilfall eine Vermittlung nicht herbeigeführt werden kann."

ff) Fehlende Rechtsmittelbelehrung in Ablehnungsbescheiden

Schließlich kritisierte der Zeuge Ulrich Höppner in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss noch die Tatsache, dass die Auslandsvertretungen den Bescheid über die Ablehnung eines Visumantrags in der Regel nicht mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen:

„Nach meinem Verständnis von Verwaltungsrecht ist eine Rechtsmittelbelehrung zwingend."

Dem steht gegenüber, dass nach § 66 Abs. 2 AuslG (heute § 77 Abs. 2 AufenthG) und in ständiger Verwaltungspraxis der Auslandsvertretungen die Versagung und Beschränkung eines Visums keiner Begründung oder Rechtsmittelbelehrung bedürfen. Diese Verfahrensweise entspricht zudem auch internationaler Übung.

Durch Fehlen der die Entscheidung tragenden Gründe und der Rechtsbehelfsbelehrung wurde dem Ausländer jedoch – zumindest bis zum Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes – nicht die Möglichkeit genommen, die Maßnahme anzufechten:

So konnte er innerhalb eines Jahres nach Eröffnung der Versagung (§ 58 Abs. 2 Satz 1 VwGO) ohne ein Vorverfahren direkt Klage bei dem Verwaltungsgericht erheben, in dessen Bezirk die Bundesregierung ihren Sitz hat (§ 68 Abs. 1 Nr. 1, § 52 Nr. 2 Satz 4 VwGO), also bis zum 31. August 1999 beim VG Köln und ab dem 1. September 1999 beim VG Berlin (vgl. § 3 Abs. 2 Nr. 2 Berlin/Bonn-Gesetz).

b) Vermutete Störung des Ermittlungsverfahrens und der Hauptverhandlung durch die Bundesregierung

Ein weiterer gravierender Vorwurf, der gegenüber dem Auswärtigen Amt durch das Landgericht Köln erhoben wurde, bezog sich auf die Zusammenarbeit der Justizbehörden mit der Bundesregierung. So soll der Zeuge Höppner – wie bereits oben erwähnt – dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium des Innern in der mündlichen Urteilsverkündung vorgeworfen haben, „nichts Besseres zu tun" gehabt zu haben, als mit wahrheitswidrigen Begründungen Mitarbeitern des Auswärtigen Amts die Aussagegenehmigung zu verweigern und damit „den Gang der Hauptverhandlung zu stören". Eine Stellungnahme des Auswärtigen Amtes habe gar „neun Monate auf sich warten lassen" (vgl. etwa Bayernkurier vom 19. Februar 2004).

Diese bereits öffentlich erhobenen Vorwürfe wiederholte der Zeuge Ulrich Höppner auch noch einmal in seiner Vernehmung durch den Ausschuss, indem er ausführte:

„Ich will es mal auf den Punkt bringen: Die Kammer fühlte sich durch das Verhalten – das Wort ‚Kooperation' möchte ich bewusst vermeiden – insbesondere des Auswärtigen Amtes in ihrer Arbeit behindert."

Dabei habe das Auswärtige Amt einerseits angeforderte Unterlagen der Staatsanwaltschaft und dem Gericht nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellt (Doppelbuchstabe aa) und andererseits versucht, die Vernehmung von Zeugen aus dem Bereich des AA durch wahrheitswidrige Angaben zu verhindern (Doppelbuchstabe bb).

aa) Vermutete Nichtübersendung angeforderter Dokumente und Stellungnahmen

Hinsichtlich des Vorwurfs, die Bundesregierung habe der Staatsanwaltschaft oder dem Gericht angeforderte Akten oder Stellungnahmen nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellt und damit den Gang der Ermittlungen oder der Hauptverhandlung behindert, hat der Ausschuss die folgenden Feststellungen getroffen:

Nach der Aussage des Zeugen Egbert Bülles vor dem Ausschuss wurden das AA und das BMI erstmals mit zwei gleichlautenden Schreiben vom 20. September 2002 (Dokument Nr. 13) durch ihn – verschickt allerdings vom Leitenden Oberstaatsanwalt in Köln – angeschrieben und über das laufende Ermittlungsverfahren informiert.

Dabei ging es jedoch ausweislich des in den Schreiben allein in Bezug genommenen staatsanwaltschaftlichen Aktenzeichens „100 Js 7/02“, das sich lediglich auf das noch nicht angeklagte Ermittlungsverfahren gegen den Geschäftsführer der Reise-Schutz AG bezog, und in den dortigen umfangreichen Ausführungen zum Problem der Reiseschutzpässe ausschließlich um das spätere Ermittlungsverfahren gegen den Geschäftsführer der Reise-Schutz AG. Auch im „Betreff“ der Schreiben an die beiden Ministerien wurde nicht etwa um eine Darstellung der allgemeinen Erlasslage zur Visumerteilungspraxis oder gar eine Zusammenstellung von Einzelerlassen zur Visumpraxis an der Auslandsvertretung in Kiew gebeten.

Es heißt dort vielmehr:

„Auskunftsersuchen zum Zustandekommen der Vereinbarungen mit der Reiseschutzpass AG sowie Erteilung von Aussagegenehmigungen für Bedienstete im dortigen Geschäftsbereich“.

Die einführenden Darstellungen der laufenden Ermittlungen betrafen ebenso ausschließlich das Verfahren der von der Reise-Schutz AG angebotenen Reiseschutzversicherungen.

Auch die Zeugen des AA und des BMI, für die mit den Schreiben um Aussagegenehmigung gebeten wird, rückten nur dadurch in das Blickfeld der Ermittlungen, dass sie mit der Anerkennung und Abwicklung der Reiseschutzpässe der Reise-Schutz AG in Verbindung gestanden haben könnten. Einige dieser potenziellen Zeugen beim AA und beim BMI seien durch Aussagen des beschuldigten Geschäftsführers der Reise-Schutz AG ermittelt worden; auf die Namen der Leiterinnen der Visastelle in Kiew sei man gestoßen, weil deren Visitenkarten im Besitz des beschuldigten Geschäftsführers der Reise-Schutz AG aufgefunden worden seien.

Das vom Zeugen Egbert Bülles vorbereitete und dann vom Leitenden Oberstaatsanwalt in Köln verschickte Schreiben enthielt auch keine Hinweise auf allgemeine Erlasse des Auswärtigen Amts zur Visumerteilungspraxis, zum Umgang mit Verpflichtungserklärungen oder etwa zum Umgang mit dem durch den vom ADAC vermittelten Carnet des Touriste. Diese wurden auch nicht mit diesem Schreiben bei der Bundesregierung angefordert.

Auch der am Ende des Schreibens formulierte konkrete Fragenkatalog an die beiden Ministerien beschränkt sich auf die Ermittlungen gegen den Geschäftsführer der Reise-Schutz AG. Wörtlich heißt es dort:

„Zur Fortführung der hiesigen Ermittlungen gegen den Beschuldigten K. [den Geschäftsführer der Reise-Schutz AG] wäre die Beantwortung folgender Fragen von großer Bedeutung:

1. Ist es zwischen dem BMI und AA einerseits und der Reise-Schutz AG andererseits zu verbindlichen, schriftlich ausgearbeiteten Verträgen gekommen, mit denen die Reise-Schutz AG ermächtigt wurde, [die] Reise-Schutz-Pässe zu vertreiben? Wurden dabei Überlegungen angestellt, auf welche Weise die missbräuchliche Benutzung von Reise-Schutz-Pässen zwecks Visa-Erschleichung verhindert werden kann? Gab es Modalitäten (etwa nur Verkauf im Inland), nach denen K. die Reise-Schutz-Pässe zu veräußern hatte? War der Reise-Schutz-Pass fälschungssicher?

2. Hat die Reise-Schutz AG zur Durchführung ihres Geschäftes eine Sicherheitsleistung in Form einer Festgeldanlage über 500.000,00 DM leisten müssen (…)?

3. Gibt es neben der Reise-Schutz AG und dem ADAC, der das „Carnet de Tourist“ vertreibt, noch andere Firmen, die durch Versicherungen pp. Kostenrisiken bei der Erteilung von Visa für ausländische Touristen und Geschäftsleute übernehmen?

4. Handelt es sich bei der Reise-Schutz AG und dem ADAC um Monopolbetriebe, wie in einem an das Bundeskriminalamt gerichteten anonymen Schreiben (…) geschildert wird? Bestehen Anhaltspunkte dafür, dass bei der Visa-Stelle der Deutschen Botschaft in Kiew Visa-Anträge mit Reise-Schutz-Pässen gegenüber Anträgen mit gesetzlicher Verpflichtungserklärung und gegenüber dem ‚Carnet de Tourist‘ des ADAC bevorzugt wurden? Sind Korruptionsvorwürfe bekannt geworden? (…)“.

Die abschließende Bitte in diesem Schreiben lautet:

„Da im Verfahren 100 Js 147/01 der Hauptbeschuldigte B. seit mehreren Monaten in Untersuchungshaft einsitzt, (…) wird um baldgefällige Stellungnahme zu den oben aufgeworfenen Fragen und um Erteilung einer Aussagegenehmigung für die im dortigen Geschäftsbereich tätig gewordenen Bediensteten (…) gebeten.“

Der Zeuge Bundesminister Otto Schily wies in diesem Zusammenhang in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss auch darauf hin, allein durch die Bitte um „baldgefällige Stellungnahme“ habe sich nicht unmittelbar ergeben, dass ein „besonderer Eilbedarf“ bestehe. Es sei für ihn auch nicht erkennbar gewesen, dass ein „Haftfristablauf“ unmittelbar gedroht habe.

Mit zwei Schreiben vom 13. November 2002 (Dokument Nr. 14) beantworteten die beiden Bundesministerien die Anfrage mit unterschiedlichen Anschreiben, aber fast wortgleichen Antworten auf den übersandten Fragenkatalog. Dabei wurde im Anschreiben des BMI darauf hingewiesen, dass die Antworten mit dem AA abgestimmt worden seien, weil dieses „für die Durchführung des Visumverfahrens zuständig“ sei.

Hinsichtlich der Bitte der Staatsanwaltschaft um Erteilung von Aussagegenehmigungen wird im Antwortschreiben des BMI durch den dortigen Abteilungsleiter, MD Dr. Gerold Lehnguth, ausgeführt:

„Das Bundesministerium des Innern ist im Rahmen seiner Zuständigkeiten bemüht, Ihre Ermittlungen zu unterstützen. Um über Ihre Bitte nach Erteilung von Aussagegenehmigungen für mit der Vorgangsbearbeitung befasste Mitarbeiter entscheiden zu können, wäre ich vor dem Hintergrund meiner ergänzenden Darlegungen – nicht zuletzt wegen der Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes für das Visumverfahren – für eine erneute Prüfung und Mitteilung dankbar, ob und ggf. zu welchen konkreten Fragestellungen weiterhin Aussagen erbeten werden."

In ähnlicher Weise äußerte sich der Leiter der Rechtsabteilung im Auswärtigen Amt, Dr. Michael Schaefer, in seinem Schreiben vom 13. November 2002 an die Staatsanwaltschaft Köln:

„(…) Aufgrund der ferner angesprochenen Frage der Erteilung von Aussagegenehmigungen erlaube ich mir den Hinweis, dass das Auswärtige Amt wie das Bundesministerium des Innern als Behörde tätig geworden ist. Anhaltspunkte dafür, dass einzelne Mitarbeiter in diesem Zusammenhang unabgestimmt oder gar in rechtlich bedenklicher Weise gehandelt haben, sind hier nicht erkennbar. Soweit strafrechtliche Sachverhalte nicht unmittelbar berührt sind, gilt es in diesem Zusammenhang vorrangig, eine unberechtigte Beeinträchtigung von Ruf und Ansehen oberster Bundesbehörden und deren Mitarbeiter zu verhindern. Bevor also über die Erteilung von Aussagegenehmigungen entschieden werden kann, wird daher um konkretisierte Darlegung von deren Erforderlichkeit gebeten."

Im Anhang an diese jeweiligen Anschreiben wurde der Staatsanwaltschaft jeweils die je acht Seiten umfassende Beantwortung des Fragenkatalogs nebst ausführlicher Vorbemerkung übersandt. Als Anlagen wurden dieser Beantwortung fünf Erlasse des Auswärtigen Amts (vom 15. Oktober 1999, 2. Mai 2001, 22. Mai 2001, 3. August 2001 und vom 29. Januar 2002) beigefügt, die sowohl die Anwendung des Carnet de Touriste als auch die Anerkennung und den Umgang mit den weiteren Reiseschutzversicherungen zum Inhalt haben. Darüber hinaus wurden zwei Rundschreiben des BMI vom 19. Juni und 18. Juli 2001 zu diesem Thema dazugefügt.

In seiner Vernehmung vor dem Ausschuss bewertete der Zeuge Egbert Bülles die Schreiben der beiden Ministerien wie folgt:

„Plump gesagt, aus meiner Sicht: Man wich den entscheidenden Problemen aus, man machte große Ausführungen zu allen möglichen rechtlichen Dingen, meinte wohl, ein deutscher Staatsanwalt ist zu blöd, die GKI oder sonst was zu kennen; aber die entscheidenden Sachen wurden nicht mitgeteilt. Vor allem ist es im Nachhinein natürlich schön, zu sehen, welche Vorgänge als Anlage beigefügt wurden. Ich bin immer erstaunt, wenn ich die Zeitungen lese – und ich lese immer die Zeitungen – und heute etwa in der ‚WELT' lese, was alles für interner Verkehr in dieser Zeit und davor zwischen den Ministerien erfolgte, und ich in diesem Schreiben konkret gefragt habe, welche Erkenntnisse denn vorliegen, und ich davon nichts bekommen habe."

An einer anderen Stelle erklärte der Zeuge Egbert Bülles vor dem Ausschuss:

„Ich habe dieses Schreiben bekommen. Die Antwortschreiben vom Auswärtigen Amt und vom BMI waren miteinander abgesprochen. Sie differierten nur in ganz wenigen Teilen. Wir haben die Differenzen auch überprüft. Ich muss sagen, ich fand, da wurde mehr vernebelt als klargestellt. Das war mein persönlicher Eindruck. Dann habe ich noch einmal nachgeschrieben. (…)

Ich habe dann noch einmal das Auswärtige Amt angeschrieben und habe darauf ein Antwortschreiben vom 13.11.02 – Blatt 2149 ff. der Akte – bekommen, von einem Dr. Schaefer (…). Darin wurde mir mitgeteilt, das Auswärtige Amt sehe keine Notwendigkeit, weitere Aufklärung zu machen usw. Ich kann nur in etwa zitieren."

Das vom Zeugen Egbert Bülles angesprochene weitere Anschreiben an das Auswärtige Amt befand sich jedoch nicht in den dem Ausschuss übersandten Akten.

Auch wurde in den Antwortschreiben der Bundesregierung vom 13. November 2002 allein auf das ursprüngliche Anforderungsschreiben vom 20. September 2002 Bezug genommen. Ein Verweis auf ein eventuelles weiteres Schreiben fehlt.

Weiter führte der Zeuge Egbert Bülles zum Antwortschreiben des Auswärtigen Amts vom 13. November 2002 in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss aus:

„(…) Ich habe den Brief als Abwatschen empfunden. Der Brief ist Mitte September eingegangen. Das Oberlandesgericht drängte auf Anklageerhebung. Ich sah mich nicht bemüßigt, jetzt noch einmal die Ministerien anzuschreiben, sondern kam auf die findige Idee: Du klagst möglichst schnell an, benennst die Zeugen, die dir bekannt sind, in der Anklageschrift und dann soll sich das Gericht mit den Ministerien herumschlagen."

Ferner erläuterte der Zeuge Egbert Bülles in seiner Vernehmung, er habe während der später laufenden Hauptverhandlung mehrfach angemahnt, ihm „doch endlich diesen Volmer-Erlass zu den Akten zu reichen". Eine schriftliche Aufforderung an das Auswärtige Amt zur Vorlage dieses Erlasses befand sich demzufolge weder in den durch den Ausschuss beigezogenen Hauptakten der Staatsanwaltschaft oder des Gerichts noch in den ebenfalls beigezogenen Handakten der Staatsanwaltschaft.

Der fachlich zuständige Referatsleiter im Auswärtigen Amt, der Zeuge Matthias von Kummer, äußerte in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss, es habe auch keine direkte – telefonische oder schriftliche – Kontaktaufnahme des Gerichts oder der Staatsanwaltschaft mit ihm

hinsichtlich der Übersendung irgendwelcher Schriftstücke gegeben.

Jedoch sei durch das Büro des vom Auswärtigen Amt zur Betreuung der Zeugen beauftragten Rechtsbeistandes, der sich sozusagen als „Mediator“ betätigt habe, im Laufe des Verfahrens einmal mitgeteilt worden, in der Hauptverhandlung sei der Wunsch geäußert worden, weitere Unterlagen vom Auswärtigen Amt zu erhalten. Man habe diese Unterlagen dann – „sozusagen nach Bedeutung“ – auf Hinweis des Rechtsbeistandes auch „sofort“ zusammengestellt. Allerdings habe man aufgrund der fehlenden Konkretisierung durch das Gericht auch keine Vorstellung gehabt, was das Gericht oder die Staatsanwaltschaft eigentlich haben wollte. Man habe dann „nach bestem Wissen und Gewissen“ eine Auswahl getroffen, bei der es keinesfalls darum gegangen sei, die Wahrheit zu verfälschen. Es seien schließlich auch Unterlagen dabei gewesen, in denen auch „durchaus kritikwürdige Punkte“ enthalten gewesen seien.

Der Zeuge Egbert Bülles berichtet hierzu, er habe den Rechtsbeistand der Zeugen aus dem Bereich des Auswärtigen Amts, Prof. Dr. Hans Dahs, noch einmal wegen des Volmer-Erlasses angeschrieben. Auch dieses Schreiben findet sich nicht in den Akten der Staatsanwaltschaft.

An anderer Stelle bekundete Egbert Bülles wiederum, er habe – so glaube er – erst im Rahmen der Vernehmung der Zeugin Klara Hoppmann – diese hatte am 22. Juli 2003 stattgefunden – „erstmals (…) etwas von einem Volmer-Erlass“ gehört:

„(…) Der geisterte da herum. Vorher nie gehört. Dann haben wir nachgefragt, dann kamen andere Zeugen, etwa Dr. Manig, der Herr Huth, der Herr Nitz. Ich habe die Aussagen dabei. Ich habe auch mein Plädoyer dabei, die Ausführungen dazu. Dann habe ich mehrfach den Professor Dahs angesprochen und habe gesagt: Nun bringen Sie doch einmal die Unterlagen usw. (…)

Ich habe den Professor Dahs, den ich sehr schätze, insbesondere auch seinen Vater, genervt und habe gesagt: Bringen Sie endlich die Unterlagen. Es kann sein, dass ich sogar angedeutet habe, ich würde den Antrag stellen, bei den Ministerien durchsuchen zu lassen.“

Am 17. oder 18. November 2003 habe Prof. Dr. Hans Dahs ihn sodann angerufen und gesagt, er habe Unterlagen aus dem Auswärtigen Amt, die er ihm aufgrund des Umfangs aber leider nicht faxen könne. Er habe sie deshalb in dessen Büro abgeholt. Insgesamt handelte es sich um 240 Blatt, die als „Sonderband I“ in die Gerichtsakten eingingen. Weiter berichtete der Zeuge Egbert Bülles hierzu:

„Das war spannender als jeder Kriminalroman. Da sah ich Vorgänge, da habe ich nur zu träumen gewagt, und erfuhr: Die wussten über alles Bescheid. Da gab es die wahren Berichte. Da gab es die Berichte nicht nur aus Kiew; aus Weißrussland, aus Sankt Petersburg, aus Baku, aus Bangkok – die Prostituierten. (…)

Leider habe ich sie erst am 18.11. bekommen. Warum sage ich ‚leider‘? Weil bis auf (…) alle Zeugen zu dem Zeitpunkt schon vernommen worden waren und wir die natürlich ganz anders vernommen hätten, wenn wir die Erkenntnisse gehabt hätten.

Kurz davor – ich glaube, Anfang November – kam Dr. Lehnguth aus dem BMI. Der hatte sich vorbereitet. Der hatte da solche Vorgänge, und es juckte mich in den Fingern, die Dinger beschlagnahmen zu lassen. Weil der mir aber wirklich sagte, ich würde die bekommen und das wären nur so interne Unterlagen, habe ich gedacht, dass ich sie eine Woche später haben würde. Da vergingen Monate. (…) und sage und schreibe am 05.02.2004, vier Tage vor dem Urteil, erhielt ich die Unterlagen aus dem BMI. (…) Wir konnten diese Vorgänge natürlich in der Urteilsverkündung kaum noch einbringen. Das hätten wir gerne gemacht. Das war die Mitwirkung und die Unterstützung der Ministerien, die nicht so berauschend war, um es einmal ganz offen zu sagen.“

Obwohl die Strafprozessordnung die Notwendigkeit der Darlegung der Erforderlichkeit von Aussagen bei der Einholung von Aussagegenehmigungen nicht vorsieht, hat das Auswärtige Amt zu dem Vorwurf, es seien der Staatsanwaltschaft oder dem Gericht Akten vorenthalten worden, auf die Anfrage eines Mitglieds des Untersuchungsausschusses in einem Schreiben des Staatssekretärs Georg Boomgaarden vom 11. Juli 2005 (Dokument Nr. 15) wie folgt Stellung genommen:

„Den umfänglichen Fragenkatalog der Staatsanwaltschaft Köln hat das Auswärtige Amt in Abstimmung mit dem Bundesministerium des Innern mit Schreiben vom 13. November 2002 ausführlich beantwortet und um Darlegung der Erforderlichkeit von Aussagen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gebeten. Eine Reaktion der Staatsanwaltschaft Köln auf diese Bitte ist aus hier nicht bekannten Gründen unterblieben.

Ebenso wenig hat das Gericht jemals schriftlich Akten aus dem Auswärtigen Amt angefordert. Das Auswärtige Amt hat ihm vielmehr alleine aufgrund mündlich über die Rechtsanwälte übermittelter Bitten Auszüge aus seinen Akten zur Verfügung gestellt. Das Auswärtige Amt hätte hier auch im Rückblick eine schriftliche Anfrage begrüßt.“

bb) Vermutete Verweigerung von Aussagegenehmigungen mit wahrheitswidrigen Angaben – Vermeintlich vorgeschobene Bedrohungslage für Zeugen

Ein weiterer – öffentlich erhobener – Vorwurf des Gerichts richtete sich darauf, das Auswärtige Amt habe versucht, die Vernehmung von Zeugen aus dem Bereich des AA durch wahrheitswidrige Angaben hinsichtlich einer angeblich nicht bestehenden Bedrohungslage zu verhindern.

In der schriftlichen Urteilsbegründung heißt es dazu:

„Zwar war der Hinweis des Auswärtigen Amtes falsch, gegen die Zeugin Hoppmann bestünde eine Morddrohung. Die Zeugin selbst wusste hiervon nichts."

Auch in der öffentlichen mündlichen Urteilsbegründung am 9. Februar 2002 warf der Zeuge Ulrich Höppner dem Auswärtigen Amt vor, „nichts Besseres zu tun" gehabt zu haben, als mit wahrheitswidrigen Begründungen Mitarbeitern des Auswärtigen Amtes die Aussagegenehmigung zu verweigern und damit „den Gang der Hauptverhandlung zu stören".

In seiner Vernehmung vor dem Ausschuss bestätigte der Zeuge Ulrich Höppner noch einmal diese Darstellung und führte aus:

„In der Hauptverhandlung selber fühlten wir uns dadurch behindert, dass das Auswärtige Amt – wie ich meine – mit Scheingründen versucht hat, über längere Zeit die Aussagegenehmigung der Zeugen, die wir hören wollten, zu verweigern mit Argumentationen, die schlicht und ergreifend rechtswidrig sind. Es gibt klare Vorschriften, wann eine Aussagegenehmigung zu erteilen ist. Zum Beispiel ist bei der Frau Hoppmann das Argument vorgebracht worden, sie sei bedroht worden. Da hat mein Kollege im Zusammenhang mit einer Terminabsprache mal angerufen und sie gefragt: Sind Sie bedroht worden? Da sagte die: Davon weiß ich gar nichts. (…)

Das waren offensichtlich Vorwände – das ist jedenfalls unsere Wertung (…)."

Die Überzeugung der Kammer, hinsichtlich der Bedrohungslage für die Zeugin Klara Hoppmann durch das AA getäuscht worden zu sein, bekräftigte auch der am Strafverfahren als beisitzender Richter beteiligte Zeuge Wolfgang Schmitz-Justen in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss. Insofern hat sich der Ausschuss bemüht, insbesondere auch diesen Vorwurf aufzuklären. Hierzu konnten die folgenden Feststellungen getroffen werden:

Letztlich ist durch die Bundesregierung keine Aussagegenehmigung verweigert worden. Vielmehr sind diese in jedem Einzelfall fristgerecht vor dem jeweiligen durch das Gericht festgelegten Vernehmungstermin erteilt und übermittelt worden. Dies bestätigte vor dem Ausschuss auch der Zeuge Wolfgang Schmitz-Justen ausdrücklich:

„Es hat sehr lange gedauert, bis wir die Aussagegenehmigung gekriegt haben, wobei es wohl noch nicht zu einer Verzögerung geführt hat, weil sie knapp vor dem Termin, zu dem wir die Zeugen geladen hatten, eingegangen sind; aber das hat Wochen gedauert und wir haben schon überlegt, ob wir die ganzen Zeugen wieder abladen müssen, weil wir keine Aussagegenehmigung haben, und sie dann sozusagen noch einmal auf einen späteren Zeitpunkt laden müssen. Es ist dann aber wohl überwiegend so gewesen, dass dann die Aussagegenehmigungen zwar sehr zögerlich, aber kurz vor der anberaumten Vernehmung eingetroffen sind."

Hinsichtlich des im Vorfeld der Vernehmungstermine durchgeführten Austauschs zwischen dem Gericht und den Bediensteten des Auswärtigen Amts zu möglichen Problemen bei der Erteilung von Aussagegenehmigungen für bestimmte Zeugen konnte vom Ausschuss festgestellt werden, dass die Einschätzung des Gerichts, es sei vom Auswärtigen Amt über das Vorhandensein einer bestimmten Bedrohungslage getäuscht worden, möglicherweise auf ein Missverständnis zurückzuführen ist.

Im Einzelnen konnte der Vorgang vom Ausschuss wie folgt rekonstruiert werden:

aaa) Bitte um Berücksichtigung der Bedrohungslage der Zeuginnen

Nachdem die Bediensteten des Auswärtigen Amts Klara Hoppmann, Claudia Holoch und Regina Mittner-Robinson mit Ladungsschreiben des Gerichts vom 30. Mai 2003 zu drei unterschiedlichen Vernehmungsterminen im Juli 2003 geladen worden waren, brachten die Zeuginnen Klara Hoppmann und Regina Mittner-Robinson gegenüber der Zentrale des Auswärtigen Amts Bedenken hinsichtlich einer Aussage in einem öffentlichen Schleuserprozess vor.

In einer von der damaligen Visastellenleiterin an der Botschaft in Kiew, Regina Mittner-Robinson, verfassten E-Mail vom 11. Juni 2003 an das für die fachliche Betreuung der Botschaft zuständige Referat 508 im AA heißt es dazu:

„Sicherlich können wir auch vor Ort in der Sache befragt werden oder Befragung im AA anbieten. Bei den mafiosen Strukturen in der Ukraine hätte ich größte Bedenken in einem öffentlichen Prozess gegen Herrn B. auszusagen."

Am selben Tag wandte sich auch die ebenfalls als Zeugin geladene Klara Hoppmann, die als Vorgängerin der Zeugin Regina Mittner-Robinson vom 25. August 1998 bis zum 31. Juli 2002 die Visastelle in Kiew geleitet hatte und die seitdem in Caracas eingesetzt ist, per E-Mail an das Referat 508 und führte dazu aus:

„(…) ich teile die Bedenken von Frau Mittner. Ich halte eine Zeugenvernehmung in Köln für zu gefährlich, insbesondere auch im Hinblick der von mir erlittenen Morddrohungen in meinen letzten beiden Wochen in Kiew. Es gibt noch zu viele anhängige Verfahren. Herzliche Grüße aus Caracas."

Da das Fachreferat 508 nicht für die Erteilung von Aussagegenehmigungen zuständig ist, wurden beide E-Mails mit dem folgenden Kommentar an das Personalreferat 103 weitergeleitet:

„(…) Referat 508 teilt die Bedenken der Leiterin der Visastelle Kiew, Frau Mittner, dass eine Zeugenvernehmung im Verfahren in Köln vermieden werden sollte, da eine Gefährdung, auch wegen weiterer anhängiger Verfahren gegen weitere Reiseschutzpassvertreiber nicht ausgeschlossen werden kann. Es bestehen hier jedoch keine Bedenken, dass beide Kolleginnen auf schriftliche Fragen des Landgerichts Köln antworten."

Zur Unterstützung ihres Anliegens verfasste die Zeugin Klara Hoppmann noch am selben Tag eine weitere E-Mail direkt an das zuständige Personalreferat 103, in dem sie ausführte:

„Wie bereits in meiner mail an [Referat 508] zum Ausdruck gebracht, halte ich eine Vernehmung beim Landgericht Köln für zu gefährlich. Ich musste 2002 zweimal Morddrohungen erleiden, stand während meiner letzten beiden Wochen in Kiew unter Polizeischutz auf Grund der hohen Gefährdungslage."

In einer späteren E-Mail an das Personalreferat trug die Zeugin Klara Hoppmann noch vertiefend dazu vor:

„Nach den von mir leider gemachten Erfahrungen in Kiew (Morddrohungen) und der Tatsache, dass noch viele Personen aus dem Schleusungsmilieu auf freiem Fuß sind, sehe ich eine Gefährdung für meine Person in einer öffentlichen Verhandlung vor Gericht als Zeugin auszusagen. Vielen Dank für Ihre Unterstützung in dieser Angelegenheit gegenüber dem Richter."

Nachdem ein Bediensteter des Personalreferats bereits am 12. Juni 2003 ein Telefonat mit dem Vorsitzenden Richter Ulrich Höppner wegen der von den beiden Zeuginnen geäußerten Bedenken geführt hatte, wurden diese am 13. Juni 2003 noch einmal in einem Fax des Auswärtigen Amtes an das Landgericht Köln (Dokument Nr. 16) folgendermaßen zusammengefasst:

„Frau Mittner-Robinson, die gegenwärtig als Leiterin der Visastelle an der Botschaft Kiew tätig ist, und Frau Hoppmann wiesen (…) darauf hin, dass sie größte Bedenken haben, in einem öffentlichen Prozess gegen den Angeklagten auszusagen.

Das Auswärtige Amt teilt diese Bedenken seiner Mitarbeiterinnen. Frau Hoppmann, die bis Juli 2002 an der Botschaft Kiew tätig war, erhielt in den letzten Wochen vor ihrer Versetzung Morddrohungen, die im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit an der Botschaft standen und dazu führten, dass Frau Hoppmann bis zu ihrer Abreise unter Polizeischutz gestellt wurde. Wäre die Versetzung von Frau Hoppmann nicht bereits geplant gewesen, wäre aus personalfürsorgerechtlichen Gründen ihr sofortiger Abzug erfolgt.

Während das Auswärtige Amt einerseits ein grundsätzliches Interesse an der zügigen Durchführung des o. a. Strafverfahrens hat, darf es andererseits im Rahmen der ihm obliegenden Personalfürsorge nicht die drohende Gefährdung seiner Beschäftigten im Falle einer Aussage in der Hauptverhandlung außer Acht lassen. Diese Gefährdung ist insbesondere aufgrund weiterer noch anhängiger Verfahren gegen Reiseschutzpassvertreiber nicht auszuschließen.

Das Auswärtige Amt kann vor diesem Hintergrund die Aussagegenehmigungen noch nicht erteilen und regt eine schriftliche Befragung durch das Gericht an. Sollte eine solche nicht möglich sein, wird gebeten, weitere denkbare Sicherheitsmaßnahmen vorzuschlagen. Diese sollten insbesondere berücksichtigen, dass zwei der Zeuginnen noch längere Zeit an der Botschaft Kiew tätig sein werden und aus hiesiger Sicht auch eine Gefährdung der Zeuginnen in Deutschland nicht ausgeschlossen werden kann. Das Auswärtige Amt wird dann ggf. die drei Beschäftigten entsprechend über die geplanten Sicherheitsmaßnahmen informieren und im Einzelfall entscheiden, ob eine Aussagegenehmigung erteilt werden kann."

bbb) Erste Reaktion des Landgerichts Köln

Dieses Schreiben des Auswärtigen Amts stieß beim Vorsitzenden Richter, dem Zeugen Ulrich Höppner, auf Unverständnis, das auch in seinem Antwortschreiben vom 18. Juni 2003 (Dokument Nr. 17) zum Ausdruck kommt:

„(…) nach Auffassung der Kammer ist es auf der hier bekannten Tatsachengrundlage nicht gerechtfertigt, mit dem vorgetragenen Argument, es bestehe eine Bedrohungslage für Zeuginnen, die Aussagegenehmigung zu verweigern.

Aus den §§ 54 StPO, 62 BBG ergibt sich, dass die Aussagegenehmigung nur dann versagt werden darf, wenn die Aussage dem Wohl des Bundes Nachteile bereiten oder die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ernsthaft gefährden oder erheblich erschweren würde. Ein solcher Fall ist nach Meinung der Kammer hier nicht gegeben. Bei der Entscheidung über die Erteilung der Aussagegenehmigung ist insbesondere das Gebot einer rechtsstaatlichen Verfahrensgestaltung zu berücksichtigen. Jeder Bürger ist verpflichtet, als Zeuge daran mitzuwirken, dass in Strafverfahren Sachverhalte aufgeklärt werden können. Dies gilt auch für Angehörige des öffentlichen Dienstes. Auch wenn Gefahrenlagen gegeben sind, entfällt die Zeugenpflicht nicht. Hinzu kommt hier, dass es sich um Sachverhalte handelt, an deren Aufklärung gerade das Auswärtige Amt ein überragendes Interesse haben sollte. Die Kammer weist im Übrigen darauf hin, dass im vorliegenden Fall nachvollziehbare konkrete Tatsachen, die eine Bedrohungslage begründen könnten, bisher nicht mitgeteilt worden sind.

Am Rande sei bemerkt, dass die StPO eine schriftliche Befragung nicht kennt.

Was gegebenenfalls erforderliche Sicherheitsmaßnahmen angeht, sollten diese durch Sicherheitsbeamte des Auswärtigen Amts erfolgen. Vom Gericht zu veranlassende Sicherheitsmaßnahmen kommen schon deswegen nicht in Betracht, weil hinreichend konkretisierte Tatsachen für eine akute Bedrohungslage nicht vorliegen.

Da die Kammer auf die drei Zeuginnen zur Erforschung des Sachverhalts dringend angewiesen ist und da ernsthafte Versagungsgründe nicht vorliegen, sollten die Aussagegenehmigungen zeitnah erteilt werden, damit die Zeugenvernehmungen, so wie geplant, stattfinden können. Verzögerungen darf es in einem Strafverfahren deswegen nicht geben, weil der Angeklagte B. sich in Untersuchungshaft befindet, so dass das Verfahren besonderer Beschleunigung bedarf.

Rein vorsorglich weist die Kammer darauf hin, dass sie für den Fall der Verweigerung der Aussagegenehmigungen Gegenvorstellungen erheben wird, und zwar beim Minister persönlich oder gar beim Bundeskanzler. Des Weiteren wird die Kammer dann darüber nachdenken müssen, andere Beweismittel im Auswärtigen Amt zu erheben und dies notfalls mit Zwangsmaßnahmen durchzusetzen."

Die in dem Schreiben zum Ausdruck kommende Verärgerung des Gerichts bestätigt auch der Zeuge Egbert Bülles in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss:

„Ich kenne es nur von dem Vorsitzenden Richter, der in der Hauptverhandlung war. Der hat die ja geladen und kam dann irgendwann ziemlich wütend in eine Hauptverhandlung und sagte, sie wollten nicht, dass die Leute kommen, usw. Dann gab es, soweit ich mich erinnere, ein Schreiben, dass da Morddrohungen, die ukrainische Mafia oder sonst was, gewesen seien."

ccc) Konkretisierung der Bedrohungslage

Nachdem mit Schreiben des Zeugen Ulrich Höppner vom 18. Juni 2003 das Auswärtige Amt durch das Gericht aufgefordert worden war, für mögliche Sicherheitsmaßnahmen „konkretisierte Tatsachen für eine aktuelle Bedrohungslage" vorzutragen, bemühte man sich im Auswärtigen Amt darum, die vom Gericht eingeforderten Angaben zusammenzutragen: Noch am selben Tage wurde die Botschaft in Kiew per E-Mail durch das Personalreferat gebeten, bis zum 20. Juni 2003 einen Drahtbericht vorzulegen, mit dem sich die Gefährdungslage der Mitarbeiterinnen dem Gericht gegenüber darlegen lasse. Weiter heißt es darin:

„Insbesondere sollte auf die Vorfälle aus dem Juli 2002 eingegangen werden, als Frau Hoppmann Morddrohungen erhielt, die im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit an der Botschaft standen, und deshalb unter Polizeischutz gestellt werden musste. Da Referat 103 aus der damaligen Zeit kein Schriftverkehr vorliegt, wird gebeten, evtl. dort noch vorhandenes Material (z. B. Aktenvermerke in der Personalverwaltungsakte, Unterlagen des BKA-Verbindungsbeamten) an Referat 103 zu übermitteln."

Mit Drahtbericht vom 23. Juni 2003 (Dokument Nr. 18) beantwortete der damalige Referent des Rechts- und Konsularwesens in Kiew, Roland Schißau, die Anfrage des Personalreferates mit dem einleitenden Hinweis, nach Einschätzung der Botschaft könne eine Aussagegenehmigung nicht stichhaltig verweigert werden. Dies heiße jedoch nicht, dass die Leitung der Visastelle sowie die „Entscheider" vor dem Hintergrund der nach wie vor hohen Visanachfrage und damit verbundener und gezielt verfolgter „kommerzieller" Interessen nicht potenziell gefährdet seien. Dass durch die Aussage sowie der möglicherweise damit verbundenen Auswirkungen auf „interessierte" Kommerzstrukturen die potenzielle Gefährdungslage sich zu einer Bedrohungslage entwickeln könne, sei nicht auszuschließen.

Es folgten in diesem Bericht umfangreiche Ausführungen zur Gefährdungssituation in Kiew und zu Vorfällen, die sich in der letzten Zeit in der Visastelle zugetragen hatten, bei denen mehrere Mitarbeiter mit Gesichtsverletzungen zum Dienst erschienen waren. Dies deute ebenfalls auf eine besondere Gefährdungslage hin.

Weiterhin übermittelte die Botschaft dem Personalreferat des AA per Fax mehrere Dokumente, die auch dem Ausschuss vorlagen und aus denen sich ergibt, dass im Juli 2002 eine Bedrohung von Frau Klara Hoppmann stattgefunden hatte, aus der sich auch die von der Zeugin geschilderten Schutzmaßnahmen in den letzten beiden Wochen ihrer Tätigkeit in Kiew ergeben hatten.

Neben dem damaligen Drahtbericht der Botschaft in Kiew an die Zentrale vom 12. Juli 2002 (Dokument Nr. 19) wurde unter anderem auch ein Fax des an der Botschaft in Kiew tätigen BKA-Verbindungsbeamten vom selben Tage (Dokument Nr. 20) vorgelegt, in welchem dieser gegenüber der BKA-Zentrale in Wiesbaden über die Bedrohung der Leiterin der Visastelle berichtete: An jenem Tage habe der Ehemann von Frau Klara Hoppmann um 13.52 Uhr auf dem nicht öffentlichen Privatanschluss den Drohanruf eines angeblichen „Michail Radschenko (phon.)" erhalten, in dem angedroht worden sei, dass Klara Hoppmann „verunglücken werde", weil sie den Anrufer „betrogen" habe.

Der Drohanruf lasse sich weder aus dem beruflichen noch aus dem privaten Umfeld von Klara Hoppmann erklären. Eine Person dieses Namens gehöre weder zu ihrem Bekanntenkreis noch sei sie als (abgelehnter) Visumantragsteller bekannt. Es handele sich um eine „diffuse, aber nichtsdestotrotz nicht endgültig bewertbare Bedrohung".

Drei Tage später folgte ein weiterer Bericht des BKA-Verbindungsbeamten, in welchem er die aufgrund des Vorfalls getroffenen Maßnahmen (Objektschutz für die Privatwohnung, Überwachung des Fernmeldeverkehrs, Absage des Abschiedsempfangs usw.) erläuterte (Dokument Nr. 21).

Das Bestehen einer solchen Bedrohungssituation für die Zeugin Hoppmann im Jahr 2002 wurde vor dem Ausschuss auch von einer Vielzahl von Zeugen bestätigt.

Vor allem die Zeugin Klara Hoppmann selbst schilderte vor dem Ausschuss noch einmal eindrücklich und glaubhaft die damalige Situation, in der sie nach ihrer persönlichen Einschätzung davon habe ausgehen müssen, dass sie mit dem Leben bedroht sei.

Dem Zweifel eines Ausschussmitglieds hinsichtlich „Intensität, Ernsthaftigkeit und auch Gefahrenpotential" des „Drohanrufs" im Unterschied zu einer tatsächlichen „Morddrohung", entgegnete die Zeugin Klara Hoppmann wie folgt:

„Also, mein persönlicher Eindruck war mehr so – – Ich habe unter dem Begriff ‚Verunglücken' mehr verstanden – dadurch, dass ich nun jeden Tag mit meinem Auto in die Visastelle und zurück gefahren bin –, dass mir in irgendeiner Weise etwas mit dem Auto passiert.

[Frage: Haben Sie in Erwägung gezogen, dass es Ihnen auch ans Leben gehen könnte?]

Das habe ich."

Ferner berichtete die Zeugin Klara Hoppmann noch von einem weiteren Drohanruf, der allerdings schon zeitlich vorher – im Februar 2002 – stattgefunden habe:

„Es gab bereits im Februar 2002 einen Drohanruf bei uns zu Hause, den ich selber entgegengenommen habe. Da sagte mir die Person, auch auf Deutsch, ich würde sterben. Das war aber nicht – – Es kam mir nicht so konkret vor. Ich habe damals mit der Botschaft entsprechend Rücksprache gehalten. Wir haben dann gesagt: Wir warten jetzt erst einmal ab, ob sich daraus noch irgendetwas Konkreteres ergibt."

Darüber hinaus bestätigte die Zeugin Klara Hoppmann auch noch einmal vor dem Ausschuss, dass sie die damaligen Drohungen keinesfalls dem privaten Umfeld zugeordnet, sondern immer in Verbindung mit ihrer beruflichen Tätigkeit gebracht hatte, auch wenn sich keine konkreten Beweise dafür hätten finden lassen. In diesem Zusammenhang führte sie aus:

„Es war so, dass dadurch, dass mein Name natürlich auf jeder Visaetikette draufstand, im Grunde genommen jegliche Art der Visaerteilung in diesen Schleuserkreisen gleich mit meinem Namen in Verbindung gebracht wurde. (…) Also, ich habe das damals so verstanden und verstehe das auch heute noch so, dass es darum geht, dass irgendwelche Visa nicht erteilt worden sind, die derjenige haben wollte, für sich selber oder für irgendwelche Gruppen. Ich habe das im Zusammenhang mit abgelehnten Visa gesehen. Das war auch der Grund, weshalb wir an dem Tag selber – der Anrufer hat ja seinen Namen genannt – noch sämtliche Visadateien auf den Kopf gestellt haben, um zu gucken, ob dieser Name irgendwo auftaucht. Aber wir fanden keinerlei Spur."

Auch die Zeugen Dietmar Stüdemann, Matthias von Kummer, Regina Mittner-Robinson und Claus Peter Leber bestätigten vor dem Ausschuss ausdrücklich und übereinstimmend, dass im Juli 2002 für die Zeugin Klara Hoppmann eine Bedrohungssituation bestanden habe, durch die auch umfangreiche Sicherheitsmaßnahmen für die Familie Hoppmann ausgelöst worden seien. So bekundete beispielsweise der damalige Botschafter in Kiew, der Zeuge Dietmar Stüdemann, vor dem Ausschuss:

„Frau Hoppmann ist vor ihrer Ausreise bedroht worden, und zwar in einem Telefonat, das ihr Mann entgegengenommen hat. Frau Hoppmann hat sich, weil sie das sehr ernst genommen hat, sofort an uns gewandt, und das ganze Klima um die Visastelle war eben auch durchaus mafios und kriminell. (…) Wir haben den Vorschlag gemacht, ob sie für diesen Zeitraum nicht in ein Hotel gehen will. Sie hat es dann vorgezogen, in der Wohnung zu bleiben. Wir haben ihr dann eine zusätzliche Bewachung mit Hilfe unserer ukrainischen Gesprächspartner zur Verfügung gestellt."

Auf die Frage des Ausschusses, ob es sich bei der Person, die sich in dem Drohanruf als „Radschenko" vorgestellt habe, um den Ehemann einer später wegen Verdachts auf Unregelmäßigkeiten entlassenen gleichnamigen Ortskraft aus der Visastelle gehandelt haben könnte, erklärte der Zeuge Claus Peter Leber:

„Aber – um das klarzustellen – diesen Namen habe ich zu diesem Zeitpunkt, als sich der Vorfall in Kiew ereignete, nicht gehört, sondern erst vor drei oder vier Wochen. (…) Aber ich möchte jetzt unterstellen, dass das kein außergewöhnlicher Name ist, sondern ein Name wie Meier, Müller, Schulze."

Unter Berücksichtigung des beigezogenen Aktenmaterials und der dazu vernommenen Zeugen hat der Ausschuss im Ergebnis somit feststellen können, dass die Bedrohungslage für die Zeugin Klara Hoppmann in ihren letzten Wochen an der Visastelle in Kiew im Juli 2002 tatsächlich bestanden hat.

ddd) Aussagen der Zeugen Wolfgang Schmitz-Justen und Ulrich Höppner

Zu der Frage, wie das Gericht hingegen zu der Annahme hat gelangen können, die Bedrohungslage wäre nur wahrheitswidrig vorgeschoben gewesen, hat der Ausschuss ebenfalls Feststellungen treffen können:

Der Zeuge Ulrich Höppner berichtete in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss, nach seiner Rückkehr aus dem Urlaub habe der Zeuge Wolfgang Schmitz-Justen ihm darüber berichtet, er habe die Zeugin Hoppmann angerufen und auf die Problematik der damaligen Morddrohungen angesprochen. Dabei habe sie ihm mitgeteilt, „von einer solchen Bedrohung sei ihr nichts bekannt".

Etwas abweichend von dieser Darstellung des Zeugen Ulrich Höppner berichtete der Zeuge Wolfgang Schmitz-Justen vor dem Ausschuss dann, nicht er habe die Zeugin Klara Hoppmann angerufen, sondern diese ihn. Dabei habe sie – urlaubsbedingt – um eine Verschiebung ihres Vernehmungstermins gebeten, die er ihr dann auch gewährt habe. Im Einzelnen führte er aus:

„Dieses Schreiben mit der Morddrohung oder das Telefongespräch darüber habe nicht ich geführt, sondern das hat Herr Höppner geführt. Von ihm habe ich aber erfahren, dass eine solche Drohung im Raum ist.

Die Zeugin hat mich dann, als es um die Ladung ging – sie war in Urlaub gefahren und wollte eben zu einem anderen Termin kommen; ich glaube, sie war in Caracas –, von dort aus angerufen – es war bei ihr fünf Uhr morgens – und darum gebeten, dass wir das verschieben. Das haben wir natürlich auch gemacht. In diesem Zusammenhang habe ich sie, weil ich ja wusste, dass die Morddrohung angeblich in der Welt ist, und weil es mich wunderte, dass sich die Zeugin direkt an uns wendet – wir wussten noch nicht, dass die Ladung vom Auswärtigen Amt intern weitergegeben worden ist, sondern gingen davon aus, dass die Zeugen noch gar nichts von ihrer Ladung wissen –, dann gefragt, wie das eigentlich mit der Morddrohung ist: Ich denke, Sie sind von der ukrainischen Mafia mit dem Tod bedroht? Die Zeugin wusste nichts davon. Das hat mich natürlich etwas gewundert, aber es passt dann schon.

(…) Nein, die Zeugin hat mich angerufen. Ich kannte ja deren Telefonnummer gar nicht. Ich wusste gar nicht,

dass die Ladung intern schon weitergegeben ist. Sie rief mich dann morgens im Gericht an; bei ihr, erzählte sie ganz aufgeregt, wäre es wegen der Zeitverschiebung vier oder fünf Uhr morgens. Sie hatte es wohl auch vorher schon versucht. Ich habe auch in meinem Display endlos lange Nummern gesehen. Sie hat dann diesen Wunsch geäußert. Ich bin darauf eingegangen, habe aber dann gleichwohl gefragt, wie es denn komme, dass sie sich an uns wendet, weil sie angeblich gar nicht kommen kann, weil sie Angst hat. Die Zeugin wusste von diesem Vorgang nichts. Das war also nicht richtig aus meiner Sicht, denn dass einer von einer Morddrohung gegen sich selber nichts weiß, halte ich für sehr unwahrscheinlich."

Die Zeugin Klara Hoppmann bekundete vor dem Ausschuss hingegen, niemand aus dem Kölner Gerichtsverfahren habe sie jemals in einem Telefonat auf die Morddrohungen angesprochen, noch habe sie jemals „persönlich oder telefonisch die Existenz dieser Drohung abgestritten". Zudem sei sie zu dieser Zeit nicht im Urlaub gewesen und habe deshalb auch niemals um eine Verlegung ihres Vernehmungstermins gebeten noch sei eine Verlegung des Termins erfolgt. Sie habe zwar ein Telefonat mit dem Zeugen Wolfgang Schmitz-Justen geführt, und dieses auch aus Caracas um fünf Uhr morgens, doch sei es dabei weder um eine Terminverlegung noch um die Morddrohungen gegangen. Im Einzelnen führte sie hierzu aus:

„Ja, ich habe mit Herrn Schmitz-Justen gesprochen. Ich habe ihn aus folgendem Grund angerufen. In der Ladung zum Landgericht Köln stand: Wenn Sie nicht mit Ihrem eigenen PKW bzw. mit der Bahn die Anreise antreten können, mögen Sie sich bitte vorab mit dem Gericht telefonisch in Verbindung setzen. – Das ist nun schlicht und ergreifend von Caracas unmöglich. Das war der Grund, weshalb ich angerufen habe. Ich habe dann Herrn Schmitz-Justen gefragt, wie die Sache aussieht und wie das mit den Reisekosten geregelt würde. (…) Ich war nicht im Urlaub und ich habe auch um keine Verschiebung eines Termins gebeten. Was stimmt, ist, dass es fünf Uhr morgens war. (…) Der Termin ist nicht verlegt worden. Man sieht es an der Ladung und ich bin genau zu diesem Termin erschienen."

Diese Aussage wird auch durch die Aktenlage bestätigt, aus der sich eindeutig ergibt, dass die Zeugin Klara Hoppmann von vornherein durch das Gericht mit Ladungsschreiben vom 30. Mai 2003 für den 22. Juli 2003 um 9.30 Uhr zur Vernehmung nach Köln geladen worden ist. Aus dem von einem Beamten des Bundesgrenzschutzes für den Zeugen Egbert Bülles gefertigten Konvolut an Protokollen über die einzelnen Hauptverhandlungstage ergibt sich zudem eindeutig, dass die Zeugin Klara Hoppmann auch tatsächlich an diesem Tag, nämlich dem 22. Juli 2003, in Köln vernommen worden ist.

Andererseits hat der Ausschuss anhand der Akten feststellen können, dass zwar nicht der Vernehmungstermin der Zeugin Klara Hoppmann, jedoch sehr wohl der Termin der Zeugin Regina Mittner-Robinson vom 2. Juli 2003 auf den 28. Juli 2003 verlegt worden war. Dies wurde durch die Zeugin Regina Mittner-Robinson auch in ihrer Vernehmung vor dem Ausschuss bestätigt:

„Ich habe angerufen und habe gesagt: Ich habe den Urlaub schon lange, lange gebucht. Darf ich etwas später kommen?"

Auf die naheliegende Frage des Ausschusses, ob sie bei diesem Telefonat durch den Richter nach einer gegen Sie erhobenen Morddrohung befragt worden sei, antwortete die Zeugin:

„Ich habe die Frage schon mal – – Ich glaube, er hat sie mir auch gestellt. Ich habe gesagt: Ich bin nicht – – wurde nicht (…) – bedroht – toi, toi, toi! –, aber meine Vorgängerin wurde bedroht."

In Anbetracht der Aktenlage und der Zeugenaussagen vor dem Ausschuss erscheint es dem Ausschuss daher plausibel, dass der Zeuge Wolfgang Schmitz-Justen einer Personenverwechslung hinsichtlich der beiden Zeuginnen Klara Hoppmann und Regina Mittner-Robinson erlag.

eee) Erneuter Vortrag konkreter Tatsachen zur Bedrohungslage durch das Auswärtige Amt gegenüber dem Gericht

Nachdem sich für die Zentrale des Auswärtigen Amts durch die aus Kiew übermittelten Berichte und Unterlagen die Bedrohungssituation verdichtet hatte, kam man der Aufforderung des Gerichts, „hinreichend konkretisierte Tatsachen für eine akute Bedrohungslage" vorzutragen, mit Schreiben vom 25. Juni 2003 nach. Im Einzelnen heißt es dort:

„(…) Die Zeuginnen sind/waren als Visastellenleiterin bzw. Schleusungsbeauftragte an der Vertretung in Kiew eingesetzt. Im Rahmen des Anti-Terror-Pakets der Bundesregierung wurden der Botschaft im Jahre 2002 zusätzliche Stellen zugewiesen. Seitdem ist eine erhöhte Prüftiefe der Visaanträge möglich. Dies hat zu erheblich höheren Ablehnungszahlen und zur Aufdeckung einer großen Anzahl von Missbrauchsfällen geführt. U. a. wurden zahlreiche Visaagenturen (teilweise Scheinfirmen) aus dem – wirtschaftlich lukrativen – Vermittlungsgeschäft gedrängt. Die nach wie vor hohe Visanachfrage und die damit verbundenen und gezielt verfolgten ‚kommerziellen' Interessen bedeuten eine politische Gefährdung der Mitarbeiter der Visastelle. Laut Auffassung der Botschaft Kiew ist nicht auszuschließen, dass sich bei und durch Aussage die Gefährdungs- zu einer Bedrohungslage entwickelt.

Neben der bereits geschilderten, im Jahr 2002 gegen Frau Hoppmann ausgesprochenen Morddrohung führt die Botschaft Kiew in einem jetzt angeforderten Bericht konkret die folgenden Vorfälle aus der letzten Zeit an:

Ein mittlerweile freiwillig ausgeschiedener lokaler Mitarbeiter der Visastelle war im September 2002 im Dienst mit einer auffallenden Gesichtsverletzung erschienen. Zeitlich koinzidierte dies mit der Phase anwachsender Prüfintensität. Der Verdacht der Botschaft, dass die Verletzung anstatt des angegebenen Tauchunfalls eine andere

Ursache hatte, konnte zwar nicht bestätigt werden, ist jedoch nicht von der Hand zu weisen.

Ein im Außenbetrieb bei der Visastelle eingesetzter lokaler Mitarbeiter erschien vor kurzem ebenfalls mit Gesichtsverletzungen zum Dienst. Auch er beteuerte als Ursache einen rein privat motivierten Überfall, während die Botschaft daran nach wie vor Zweifel hegt.

Ein im Februar 2003 in eine andere Arbeitseinheit umgesetzter lokaler Mitarbeiter, der in der Visastelle einige zum Teil ‚unbequeme' Verbesserungsvorschläge angeregt hatte, gab an, in engem zeitlichem Zusammenhang mit der Meldung von ihm erkannter ‚Merkwürdigkeiten' im Visabetrieb an die Leitung zweimal auf der Straße von einem ihm unbekannten Wagen angehalten und zur Einstellung seiner Nachforschungen unter diffusen Drohungen aufgefordert worden zu sein. Der Vorfall ist nicht belegt, die Botschaft schließt aber die Wahrhaftigkeit dieser Angaben nicht aus.

Aus Personalfürsorgegründen bittet das Auswärtige Amt um Prüfung, ob aufgrund der von der Botschaft Kiew vorgebrachten zusätzlichen Tatsachen und dem (nach hiesigem Erkenntnisstand) bereits abgelegten (Voll-)Geständnis des Beschuldigten, eine Aussage unserer Mitarbeiterinnen – unter Abwägungen der in Kauf zu nehmenden Gefährdung und des zu erzielenden Ergebnisses – für notwendig erachtet wird. (…)"

Darüber hinaus hatte man im AA auch intern Nachforschungen zu der Frage angestellt, ob im Zusammenhang mit dem Gerichtsverfahren eventuelle Sicherheitsmaßnahmen für die Zeugen durch das AA selbst durchgeführt werden können und dazu gegenüber dem Gericht im selben Schreiben folgendermaßen Stellung genommen:

„(…) Dem Auswärtigen Amt stehen keine Sicherheitsbeamten zur Verfügung, die die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der vom Landgericht Geladenen sicherstellen könnten. Die Aufgaben der bei unseren Auslandsvertretungen eingesetzten ‚Polizeivollzugsbeamten des Bundesgrenzschutzes zur Durchführung von Sicherheitsaufgaben bei Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland' – bei den Auslandsvertretungen als HOD(Hausordnungs- und Objektschutzdienst)-Beamte bezeichnet – regelt eine Verwaltungsvereinbarung vom 1. August 1974. Darin sind die Aufgaben der BGS(HOD)-Beamten abschließend geregelt (…).

HOD-Beamte dürfen keine Aufgaben des Personen-/Begleitschutzes übernehmen (selbst wenn sie sich freiwillig dazu bereit erklären sollten), weil sie dafür nicht speziell ausgebildet wurden. Die Zuständigkeit für den Personenschutz im Ausland liegt ausschließlich beim BKA. Die Aufgabe der BKA-Beamten umfasst den Schutz des Leiters einer Auslandsvertretung, ‚wenn dieser als Repräsentant der Bundesrepublik Deutschland im Ausland z. B. durch terroristische Bedrohung, mögliche Entführung u. a. persönlich gefährdet ist.' (…) Ein Personenschutz von Angehörigen unserer Auslandsvertretungen (…) durch BKA-Beamte ist ebenfalls ausgeschlossen."

fff) Reaktion des Gerichts

Ohne auf den zunächst vom Gericht erbetenen Sachvortrag zur Bedrohungslage oder die Hinweise des Auswärtigen Amts, es selbst habe keine Möglichkeit, Sicherheitsmaßnahmen für die Zeugen zu organisieren, einzugehen, antwortete das Gericht mit Schreiben vom 7. Juli 2003 (Dokument Nr. 22) wie folgt:

„Bei der Kammer ist durch das zögerliche Verhalten des Auswärtigen Amtes bei der Entscheidung über die Aussagegenehmigungen für die Bediensteten Hoppmann, Holoch und Mittner-Robinson in dem o. a. Strafverfahren der Eindruck entstanden, dass die Vernehmung dieser Zeugen verhindert oder zumindest verzögert werden soll. Dies kann sich die Kammer nur so erklären, dass das Auswärtige Amt es offensichtlich nicht wünscht, dass die näheren Umstände bei der Visaerteilung in der Botschaft in Kiew aufgeklärt werden. Die Verhaltensweise des Auswärtigen Amtes behindert die Arbeit des Gerichts nachhaltig. Ich darf noch einmal daran erinnern, dass sich der Angeklagte B. in Untersuchungshaft befindet, die Kammer mithin beschleunigt zu entscheiden hat.

Aus der Sicht der Kammer sind die Aussagegenehmigungen nunmehr unverzüglich zu erteilen, da Gründe, die eine Verweigerung rechtfertigen könnten, nicht ersichtlich sind. Alles, was bisher in diesem Zusammenhang vorgetragen worden ist, ist unerheblich. Rein vorsorglich wird darauf hingewiesen, dass die anstehende Entscheidung keine Ermessensentscheidung ist.

Wenn bei der Kammer bis zum 11.7.03 keine Aussagegenehmigung eingeht, dann muss sie davon ausgehen, dass das Auswärtige Amt eine Aussagegenehmigung nicht erteilen will. Ich darf in diesem Zusammenhang mitteilen, dass die Zeugin Hoppmann bereits am 22.7.03 vernommen werden soll.

Was die Kammer für den Fall der Verweigerung der Aussagegenehmigungen zu tun gedenkt, hat sie dem Auswärtigen Amt bereits mitgeteilt."

Diese Antwort des Gerichts stieß wiederum beim Auswärtigen Amt auf gewisses Unverständnis, was sich auch aus dem letzten Schreiben in dieser Sache vom 10. Juli 2003 (Dokument Nr. 23) gut entnehmen lässt:

„Die Aussagegenehmigungen für Frau Hoppmann, Frau Holoch und Frau Mittner-Robinson wurden mit heutigem Datum erteilt und gingen den Kolleginnen bereits zu.

Das Auswärtige Amt möchte bei dieser Gelegenheit seine Verwunderung über die Vorwürfe des Gerichts, das Auswärtige Amt wünsche nicht die Aufklärung der näheren Umstände der Visaerteilung in Kiew und behindere die Arbeit des Gerichts, zum Ausdruck bringen und in diesem Zusammenhang sein Fax vom 13.06.2003 in Erinnerung rufen. Darin hat das Auswärtige Amt ein grundsätz-

liches Interesse an der zügigen Durchführung des Strafverfahrens mitgeteilt.

Im Übrigen sei der Hinweis gestattet, dass das Auswärtige Amt gem. § 15 GAD (Gesetz über den Auswärtigen Dienst) verpflichtet ist, im Rahmen der Fürsorge für den Beamten des Auswärtigen Dienstes den Belastungen und Gefährdungen des Dienstes und den besonderen Gegebenheiten im Ausland Rechnung zu tragen. Es ist daher nicht nachvollziehbar, dass die Bemühungen um einen angemessenen Schutz der sich gefährdet fühlenden Mitarbeiterinnen als Verhinderungstaktik dargestellt [werden].

Dass Morddrohungen gegen die ehemalige Leiterin der Visastelle Kiew, die unmittelbar Maßnahmen der ukrainischen Regierung zum Schutz der Betroffenen nach sich zog, vom Gericht als unerheblich eingestuft werden, ohne dies unmittelbar näher zu begründen, ist hier ebenfalls mit erheblichem Befremden aufgenommen worden."

Das Unverständnis im Auswärtigen Amt über die Vorgehensweise des Gerichts kommt auch in einer internen E-Mail vom 7. Juli 2003 zwischen zwei Mitarbeitern des Personalreferats zum Ausdruck, in der es heißt:

„(…), der Ton ist allerdings schon beachtlich. Dass unser schriftlicher Vortrag allerdings so wenig Eindruck hinterlassen hat, ist für mich nur noch sehr begrenzt nachvollziehbar."

Da das Gericht seine Auffassung nunmehr abschließend und eindeutig zum Ausdruck gebracht hatte – und unter Berücksichtigung der oben bereits dargestellten Tatsache, dass die Durchführung von Sicherheitsmaßnahmen für die Zeugin durch das Auswärtige Amt selbst nicht veranlasst werden konnte –, wurde die Aussagegenehmigung für die Zeugin Klara Hoppmann am 10. Juli 2003 – zwölf Tage vor dem angesetzten Vernehmungstermin – durch das AA erteilt. Der Zeugin Klara Hoppmann wurde mit E-Mail vom 8. Juli 2003 mitgeteilt, dass das Gericht leider nicht auf die vorgebrachten Bedenken eingegangen sei und weiterhin auf ihrem Erscheinen bestehe.

ggg) Erscheinen der Zeugin Klara Hoppmann vor Gericht am 22. Juli 2003

Nach alledem reiste die Zeugin Klara Hoppmann nunmehr aus Caracas nach Köln an und wurde von der 9. Strafkammer des Landgerichts Köln vernommen.

Auf die Frage des Ausschusses, ob im Rahmen dieser Vernehmung die Sprache auch auf die Morddrohungen gekommen sei, bekundete der Zeuge Wolfgang Schmitz-Justen vor dem Ausschuss:

„Daran erinnere ich mich nicht. (…) Das möchte ich eigentlich auch ausschließen, nach dem, was sie vorher am Telefon gesagt hat. Es kann natürlich sein, dass da zwischendurch irgendetwas – – Die sind ja alle instruiert. Ich hatte den Eindruck, dass sie instruiert sind oder dass es da irgendwelche Absprachen gegeben hat. (…) Kann sein, dass es hinterher abgewichen ist; keine Ahnung. Aber ich erinnere mich nicht, dass die Zeugin Hoppmann in der Sitzung gesagt hat, es gebe solche Drohungen."

Der Zeuge Egbert Bülles erklärte vor dem Ausschuss:

„Auf die Frage, ob sie bedroht werde, hat sie wohl gesagt, wenn ich das richtig in Erinnerung habe, davon höre sie hier zum ersten Mal."

Allerdings konnte der Ausschuss den von einem BGS-Beamten im Auftrag des Zeugen Egbert Bülles gefertigten Protokollen über die Hauptverhandlung, die der Zeuge Egbert Bülles allerdings erst nachträglich auf Bitte des Ausschusssekretariates – und nicht bereits mit der eigentlichen Aktenlieferung aufgrund des ursprünglichen Beweisbeschlusses des Ausschusses – zur Verfügung gestellt hatte, folgende Passage zur Vernehmung der Zeugin Klara Hoppmann entnehmen:

„Ihre Versetzung war somit ein völlig normaler Vorgang, wobei es so gewesen ist, dass sie ca. zwei Monate vor ihrer Versetzung Morddrohungen erhalten habe und sie auch aus gesundheitlichen Gründen versetzt wurde."

hhh) Ergebnis

Der Vorwurf des Gerichts gegenüber dem Auswärtigen Amt, es habe mit „falschen Hinweisen" Mitarbeitern des Auswärtigen Amts die Aussagegenehmigung zu verweigern und damit „den Gang der Hauptverhandlung zu stören" versucht, stellte sich nach der Beweiserhebung durch den Ausschuss als eine durch eine Personenverwechslung verursachte irrige Annahme des Gerichts dar.

c) Vermutete Absprachen („Briefing") der Zeugen – angebliches Zeugenkomplott

In unmittelbarem Zusammenhang mit dem durch den Ausschuss festgestellten Missverständnis des Gerichts hinsichtlich der Bedrohungslage für die Zeugin Klara Hoppmann stand auch der vom Gericht ebenfalls öffentlich erhobene Vorwurf, es habe vor dem Gerichtstermin Absprachen der Zeugen untereinander und mit dem Auswärtigen Amt gegeben. Dies bekräftigte der Zeuge Ulrich Höppner noch einmal in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss, indem er in Bezug auf die Bedrohungslage für die Zeugin Klara Hoppmann ausführte:

„Es ist natürlich auffällig, wenn zunächst der Kollege anruft und mir sagt: ‚Die hat das gesagt' – dann gehe ich davon aus, dass das stimmt – und später bei Gericht was anderes gesagt wird. Das könnte auch – ich spreche es offen an – auf ein gewisses Briefing eines Zeugen hindeuten."

Auch von den Zeugen Wolfgang Schmitz-Justen und Egbert Bülles wurde vor dem Ausschuss bestätigt, sie hätten den Eindruck gehabt, die Zeugen seien vor ihrer Aussage „gebrieft" worden.

Untermauert wurde der Vorwurf noch einmal vom Zeugen Ulrich Höppner in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss, indem er ausführte:

„Auf eine Aussage vorbereiten ist eine Sache. Die andere Frage ist, ob es nicht Absprachen gegeben hat. (…) Ich sage es mal salopp: Einnordungen. (…) Oder noch heftiger: Zeugenkomplotte. (…)

Die Zeugen müssen die Wahrheit sagen, und zwar jeder für sich die eigene Wahrheit. Wenn es da Sprachregelungen oder Zusammenkünfte gegeben haben sollte oder man eine gewisse Verteidigungslinie aufgebaut hat – so was gibt es ja in Strafverfahren –, dann ist das nicht korrekt. Ein Zeugenkomplott ist was Schlimmes. Da haben sie nämlich möglicherweise alle gelogen."

Der Zeuge Ulrich Höppner räumte jedoch ein, dass die Frage, ob tatsächlich ein Zeugenkomplott stattgefunden habe, durch das Gericht nicht aufgeklärt worden sei:

„Wir haben es nicht vertieft und nicht aufgeklärt. Aber es gab Vermutungen, dass es so gewesen sein könnte, dass da im Vorfeld Absprachen stattgefunden haben."

Neben dem Missverständnis hinsichtlich der Bedrohungslage für die Zeugin Klara Hoppmann wurde von den Zeugen Ulrich Höppner, Wolfgang Schmitz-Justen und Egbert Bülles als Anlass für diese Vermutungen mehrfach der Hinweis darauf herangezogen, dass alle Zeugen des Auswärtigen Amts vor ihrer jeweiligen Aussage in Köln über Berlin angereist und nicht direkt von ihrem Einsatzort im Ausland nach Köln gekommen seien.

Beispielsweise führte der Zeuge Egbert Bülles hierzu aus:

„Wissen Sie, die Zeugen kamen. Die waren offensichtlich gebrieft worden. Ich habe ja nun auch heute die ‚WELT' gelesen. Ich hatte ja Vermutungen gehabt. Die sagten: Wir sind vorher in Berlin gewesen. Also auch Zeugen, wenn sie von Peking oder von Südafrika oder sonst woher kamen. Sie haben aber fairerweise die Flugkosten von Berlin nach Köln abgerechnet. Sonst hätten sie von mir nämlich noch ein Ermittlungsverfahren wegen Betruges bekommen. (…) Ob sie gebrieft waren, weiß ich nicht. Aber die waren alle in Berlin."

Ähnlich äußerte sich der Zeuge Ulrich Höppner:

„Wir hatten ein Indiz, das uns das – allerdings erst später – deutlich vor Augen führte: Die Zeugen kamen ja nun aus aller Welt. Die fuhren aber alle über Berlin. Der Bund hat – das Land ist dankbar – auch immer nur die Flugreise Berlin–Köln in Rechnung gestellt, was eigentlich unüblich ist.

Nun soll es heute wohl auch Presseberichte gegeben haben, die in diese Richtung deuten. Wir haben es nicht vertieft und nicht aufgeklärt. Aber es gab Vermutungen, dass es so gewesen sein könnte, dass da im Vorfeld Absprachen stattgefunden haben. Das wurde uns, wie gesagt, erst anhand der Reisekostenrechnungen richtig deutlich."

Der Ausschuss hat zu diesen Vermutungen des Gerichts die folgenden Feststellungen getroffen:

Es wurden vom Gericht insgesamt acht Zeugen aus dem Auswärtigen Amt geladen und vernommen. Dabei handelt es sich um die Zeugen Regina Mittner-Robinson und Claudia Holoch, die sich beide zu diesem Zeitpunkt in Kiew befanden, Klara Hoppmann (Caracas), Dr. Wolfgang Manig (Den Haag), Martin Huth (Beirut), Nitz (Breslau), Susanne Fries-Gaier (Peking) und Clemens Kroll (Pretoria).

Die dem Ausschuss von den Kölner Justizbehörden übersandten Akten waren hinsichtlich der von den Zeugen geltend gemachten Reisekosten leider nicht vollständig. Es fanden sich jedoch Abrechnungsunterlagen zumindest für die Zeugen Klara Hoppmann (Caracas), Martin Huth (Beirut), Nitz (Breslau), Susanne Fries-Gaier (Peking) und Clemens Kroll (Pretoria).

Entgegen den Darstellungen der Zeugen Ulrich Höppner und Egbert Bülles wurden in all diesen Fällen jedoch keineswegs nur die Reisekosten von Berlin nach Köln abgerechnet, sondern vielmehr jeweils die Kosten für die Anreise aus dem jeweiligen Einsatzland der Zeugen.

Beispielsweise rechnete die Zeugin Klara Hoppmann die Flugkosten von Caracas nach Köln und zurück, einschließlich Unterkunft am Flughafen Köln/Bonn, ab.

Die Tatsache, dass sie nicht über Berlin nach Köln gereist ist, bestätigte die Zeugin Klara Hoppmann auch noch einmal ausdrücklich in ihrer Vernehmung vor dem Ausschuss.

Auch die Reisekostenabrechnung des Zeugen Clemens Kroll beim Landgericht Köln erfolgte mit Vorlage von Tickets für den Flug von Johannesburg über Frankfurt a. M. nach Köln und zurück.

Ebenso rechnete die Susanne Zeugin Fries-Gaier ihre Kosten für die Reise direkt von Peking über Frankfurt a. M. und Bonn nach Köln gegenüber dem Landgericht ab.

Zumindest hinsichtlich dieser drei Zeugen ist aus den Akten eindeutig erkennbar, dass diese nicht – wie vom Gericht behauptet – über Berlin nach Köln angereist sind. Etwas anderes ergibt sich jedoch für die Zeugen Martin Huth und Nitz, die ausweislich der eingereichten Reisekostenabrechnungen von ihrem Einsatzort im Ausland zunächst nach Berlin gereist waren.

Da der Zeuge Nitz durch den Ausschuss nicht vernommen wurde, konnte dieser auch nicht nach dem Grund für seine Reise über Berlin befragt werden. In den Gerichtsakten findet sich jedoch eine E-Mail eines Mitarbeiters aus dem Personalreferat des Auswärtigen Amts an Nitz, in der diesem mitgeteilt wurde, dass für seine Reise nach Berlin jedenfalls keine Genehmigung des Auswärtigen Amts vorliege, sodass dafür auch vom AA keine Reisekosten erstattet werden könnten.

Hinsichtlich des Zeugen Martin Huth ergibt sich allerdings bereits aus dem von ihm in Köln eingereichten Antrag auf Erstattung von Reisekosten beim Landgericht Köln eindeutig, dass der vorherige Zwischenstopp in Berlin zum Zwecke der „Akteneinsicht Ref. 508" erfolgte.

Es ist die Pflicht jedes Zeugen, seine Aussage nach bestem Wissen und Gewissen zu machen. Dies beinhaltet auch die Verpflichtung, sich auf eine Zeugenvernehmung

vorzubereiten. So empfehlen die offiziellen „Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren“ in Nummer 64, bei der Ladung von Zeugen den Gegenstand der Vernehmung dann anzugeben, „wenn dies zur Vorbereitung der Aussage durch den Zeugen erforderlich ist“. Dazu gehört auch das Aktenstudium. So geht der Bundesgerichtshof seit jeher davon aus, dass ein Zeuge ohne Einschränkung berechtigt ist, sogar auch verpflichtet sein kann, sich bei der Vernehmung schriftlicher Unterlagen zu bedienen, um seine Erinnerung aufzufrischen, soweit ihm dies zumutbar ist.

Diese schon im Reisekostenantrag zum Ausdruck kommende Absicht des Zeugen Martin Huth, im Referat 508 vor seiner Aussage in Köln Akteneinsicht zu nehmen, um sich nach längerer Zeit der Nicht-Beschäftigung mit diesem Thema noch einmal „mit dem Vernehmungsgegenstand und mit der eigenen Tätigkeit in diesem Bereich“ vertraut zu machen, wird auch durch seine Aussage vor dem Ausschuss bestätigt. Darin führte er aus:

„Natürlich zielt Ihre Frage auf die mögliche oder tatsächliche Beeinflussung der Zeugen durch das Auswärtige Amt. Ich möchte dazu ganz klar sagen: Ich bin vorher auch in Berlin gewesen. Ich habe 20 Minuten ein sehr allgemeines Gespräch – ein sehr allgemeines Gespräch – mit dem Referatsleiter Herrn von Kummer über die alten Zeiten gehabt. Ich verwende diesen Ausdruck, weil es wirklich auf dieser Linie stattfand. Ich habe anschließend rund eine Dreiviertelstunde in meinem alten Vorgang Reiseschutzversicherungen geblättert und dann habe ich das Auswärtige Amt wieder verlassen. In keiner Weise wurde ich einem Versuch der Einflussnahme seitens des Auswärtigen Amtes mit Blick auf meine Zeugenaussage in Köln ausgesetzt, zu keinem Moment. (…)

Die Zielrichtung war, einen gewissen Kenntnisstand der eigenen Tätigkeit wieder erreichen zu können, bevor man nach Köln geht. Ich halte das nach wie vor für ein äußerst legitimes Anliegen.“

Der Zeuge Martin Huth bekundete auf Nachfrage des Ausschusses ebenfalls, er habe bei seiner Akteneinsicht keinen der anderen im Kölner Verfahren geladenen Zeugen gesehen oder gar Absprachen mit diesen getroffen. Er wisse auch nicht, welche der anderen Zeugen überhaupt über Berlin gefahren seien.

Er räumte aber ein, dass er sich im Vorfeld einer E-Mail der Kollegin Susanne Fries-Gaier vom 30. September 2003 angeschlossen hatte, mit der diese um „nähere Hinweise“ zu ihrem Verhalten bei Gericht gebeten hatte. In dieser E-Mail heißt es:

„(…) werden wir vorher noch einmal ausführlich durch ref. 508 bzw. den anwalt gebrieft, d. h. sollte ich nach köln/bonn oder lieber zuerst nach berlin fliegen? (…)

mir wäre es sehr wichtig, mich zuvor noch einmal mit ref. 508 abzustimmen. zwar war ich intensiv mit dem thema reiseversicherungen etc. befasst, kann mich aber beim besten willen nicht erinnern, konkret mit dem fall von herrn b. befasst gewesen zu sein. es wäre allerdings peinlich, wenn ich ggf. doch im zusammenhang mit diesem herrn einen erlass an die bo kiew verfasst haben sollte …

m.e. ist es sehr wichtig, dass wir alle im selben tenor antworten. wir sind nun alle schon ein wenig länger nicht mehr intensiv mit der materie befasst, so dass die gefahr besteht, dass man sich nicht mehr so gut erinnern kann und im zweifel versehentlich unzutreffende äußerungen macht. das ist sicher nicht im interesse des amtes, daher wäre ich für nähere hinweise zu unserem verhalten vor gericht sehr dankbar.“

Der Zeuge Martin Huth unterstützte dieses Anliegen dann gegenüber der Zentrale des AA mit der folgenden E-Mail:

„(…) ich schließe mich den Fragen von Frau Fries-Gaier an. Da wir wohl zu unterschiedlichen Terminen geladen sind, scheint es mir am praktikabelsten zu sein, dass wir alle in unsere Reise einen Schlenker über Berlin/508 einbauen.“

Die Antworten des Referates 508 vom 8. und 10. Oktober 2003 auf die Anfragen der Zeugen Susanne Fries-Gaier und Martin Huth lauteten folgendermaßen:

„Soweit Sie bestimmte Erlasse o. ä. aus der früheren Zeit noch einmal nachlesen möchten, können wir sie Ihnen von 508 aus jederzeit übermitteln. Wenn darüber hinaus aus Ihrer Sicht vor dem Vernehmungstermin Akteneinsicht hier im AA oder ggf. auch ein persönliches Gespräch hier bei Referat 508 notwendig sein sollte, sind wir dafür natürlich offen; dies wäre ggf. individuell zwischen Ihnen und Ref. 508 zu vereinbaren. (…)“

In der Antwort-E-Mail wurde zudem ausdrücklich betont:

„Ein „Briefing“ hier im AA vor dem jeweiligen Gerichtstermin sollte nicht stattfinden. (…)“

Allerdings wurde die Zeugin an einen vom Auswärtigen Amt beauftragten Rechtsbeistand, Prof. Dr. Hans Dahs, verwiesen:

„Bitte nehmen Sie auch direkt mit Prof. Dahs von der Bonner RA-Kanzlei Redeker & Koll. Kontakt auf, um mit ihm als Zeugenbeistand ein Gespräch vor Ihrem Gerichtstermin zu vereinbaren, und planen Sie Ihre Reise entsprechend.“

Der Rechtsbeistand stand in regelmäßigem Austausch mit dem Auswärtigen Amt.

In ihrer Vernehmung vor dem Ausschuss führte die Zeugin Susanne Fries-Gaier zum Hintergrund ihrer E-Mail vom 30. September 2003 Folgendes aus:

„Ganz zum Schluss möchte ich noch etwas in eigener Sache anfügen, und zwar ist bedauerlicherweise durch eine sehr, sehr flapsig formulierte Mail der Eindruck entstanden, es hätte einen so genannten Zeugenkomplott gegeben. Dem möchte ich ganz klar widersprechen. Es ist richtig, ich hatte großes Interesse, vor meiner Ladung in Köln noch einmal Akteneinsicht zu nehmen, mich mit Kollegen zusammenzusetzen und mich wieder auf den neuesten Stand zu bringen. Ich hatte in der Zwischenzeit die Ausbildung zum höheren Dienst gemacht. Ich war jetzt in einem völlig anderen Arbeitsbereich, anderthalb

Jahre war es her und ich konnte mich nicht mehr erinnern, irgendetwas im Zusammenhang mit diesem Angeklagten verfasst zu haben. Das heißt also, es war wirklich nur das Interesse, dass ich da auch dem Verfahren tatsächlich weiterhelfen kann und nicht ständig sagen muss: ‚Daran kann ich mich nicht erinnern', oder aber ein falsches Datum erwähne.

Zu dieser Besprechung oder Absprache ist es dann aber überhaupt nicht gekommen, weil nämlich das Auswärtige Amt – telefonisch – sagte: Sie müssen nicht unbedingt anreisen, wir können Ihnen die Erlasse auch zuschicken. Das mit der Anreise über Berlin ist etwas kompliziert, wir würden vorschlagen: Anreise direkt Köln. – Später wurde schriftlich gesagt, man hätte über Berlin anreisen können. Da hatte ich schon längst meinen Flug gebucht. Das heißt, es hat keinerlei Absprache gegeben. Ich habe mich mit meinem Kollegen vor dem Prozess kurz unterhalten, weil er kurz vor mir ausgesagt hat, aber mehr allgemein und wenig inhaltlich. Das heißt also, von meiner Seite kann ich wirklich sagen: Es hat diesen Zeugenkomplott nicht gegeben."

In diesem Zusammenhang ergibt sich aus den Akten des 2. Untersuchungsausschusses, dass es am 7. Oktober 2003 im BMI zu einer Ressortbesprechung zum Thema „Zeugenvernehmung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des AA und BMI durch das LG Köln" gekommen war. Hintergrund dieses Gesprächs war das zwischen AA und BMI abgestimmte und u. a. in einer Ministervorlage vom 19. September 2003 von Bundesminister Otto Schily gebilligte „weitere Vorgehen":

„… in enger Abstimmung mit dem AA die zeugenschaftliche Vernehmung von Vertretern des BMI und des AA vorzubereiten. Grundlage ihrer Aussagen wird die der Staatsanwaltschaft mit Schreiben vom 13. November 2002 übermittelte Stellungnahme sein."

Neben dem Zeugen Matthias von Kummer nahmen an der Besprechung ein weiterer Mitarbeiter des AA sowie acht Mitarbeiter des BMI teil. Auch ein zuständiger Referatsleiter im BKA war zu der Besprechung geladen worden. Mit Schreiben vom 6. Oktober 2003 teilte das BKA jedoch mit, seinen Vertreter nicht zu schicken. Zur Begründung schrieb das BKA:

„Die Besprechung im BMI zur Vorbereitung des Verhandlungstermins der geladenen Zeugen des BMI und AA wird vom BKA sehr kritisch gesehen. Allein die Tatsache dieser Besprechung kann der Verteidigung erfolgversprechende Angriffspunkte im laufenden Prozess und der Staatsanwaltschaft weitere belastende Indizien in dem Korruptionsverfahren bieten."

Die Besprechung fand dennoch, ohne Beteiligung des BKA, statt. In einem Vermerk des BMI über die Besprechung heißt es unter anderem:

„Die Besprechung diente dem Informations- und Erfahrungsaustausch sowie der praktischen Abstimmung der weiteren Beteiligung von AA und BMI an dem anhängigen Strafverfahren B. bzw. dem Ermittlungsverfahren K. (…). Es wurden insbesondere prozessual-taktische bzw. personell-fürsorgerische Fragen behandelt. (…)

Zur fachlichen Unterstützung habe das AA frühzeitig eine renommierte Bonner Anwaltskanzlei (…) [Prof. Dahs] mit der „Zeugenbegleitung" beauftragt. Richtschnur für die Aussagen sei demnach gewesen, sich persönlicher Meinungsäußerungen zu enthalten, nur auf gestellte Fragen zu antworten, keine (gegenseitigen) Schuldzuweisungen vorzunehmen und sich nicht durch intensives Aktenstudium speziell vorzubereiten."

Weiterhin wurde vom Ausschuss thematisiert, dass es ausweislich der beigezogenen Akten am 23. Oktober 2003 eine Besprechung im Auswärtigen Amt „zur Vorbereitung der Vernehmung von Zeugen aus dem BMI und dem AA" gegeben hat. An dieser Besprechung hatten neben dem Zeugen Matthias von Kummer fünf namentlich genannte Mitarbeiter aus den Rechtsreferaten 508 und 509 sowie weitere Mitarbeiter des AA teilgenommen. Außerdem waren zwei Mitarbeiter des BMI und die von den Bundesministerien beauftragten Rechtsbeistände der Zeugen, Prof. Hans Dahs und Herr Ziegler, zugegen. In einem diese Besprechung zusammenfassenden Vermerk des im BMI zuständigen Referatsleiters vom 24. Oktober 2003 (Dokument Nr. 24) mit der Betreffzeile: „Strafverfahren vor dem Landgericht Köln gegen B. wegen bandenmäßigem Einschleusens von Ausländern" heißt es unter anderem:

„Herr von Kummer gab seiner Verärgerung darüber Ausdruck, dass das BMI erklärt habe, dass bei der Vernehmung von BMI- und AA-Zeugen unterschiedliche Interessenlagen bestehen könnten. (…)

Herr von Kummer betonte, dass es das gemeinsame Interesse von AA und BMI sein sollte, Schaden für beide Häuser abzuwehren. Es wäre „schlimm", wenn sich AA und BMI bei den Zeugenvernehmungen auseinander dividieren ließen. Es sollten keine gegenseitigen Schuldzuweisungen stattfinden. (…)

BMI (…) stimmte Herrn von Kummer zu und betonte ebenfalls, dass es wichtig sei, dass sich die beiden Ministerien nicht auseinanderdividieren lassen. Es müsse Schaden von der Bundesregierung abgewendet werden. Gleichwohl habe das BMI, zumal ein Abteilungsleiter des Hauses als Zeuge benannt worden sei, ein erhebliches Interesse daran, dass seine Bediensteten durch einen eigenen Rechtsbeistand bestmöglich betreut werden. (…)

Prof. Dr. Dahs berichtete über den Sachstand im Strafverfahren gegen Anatoli Barg. Es seien bereits vier Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes (drei Mitarbeiter der Visastelle und Herr VLR Manig) sowie der BGS-Verbindungsbeamte in Kiew vernommen worden. (…) Aufgrund der bisherigen Zeugenvernehmungen könne er, Prof. Dr. Dahs, feststellen, dass die Nennung von weiteren Namen in Zeugenvernehmungen dazu führe, dass das Gericht diese Personen auch als Zeugen laden wird."

Dem Vermerk nach berichtete Prof. Hans Dahs sodann nicht nur über den Gang des Verfahrens, sondern auch sehr ausführlich über die einzelnen Zeugenvernehmungen. Auf insgesamt zwei Seiten schildert der Vermerk, wie Prof. Hans Dahs über das von ihm erkannte Muster der Vernehmungen, über den Inhalt der bisherigen Zeugenaussagen und die Art und Weise der Fragestellung referierte.

Weiter berichtet der Vermerk:

„Nach Erkenntnis von Professor Dahs plane die ARD-Sendung ‚Panorama' einen größeren Bericht über das Strafverfahren gegen Anatoli B.. Nach seiner Einschätzung könne es zur ‚Medienkatastrophe' für beide Ministerien kommen. Es müsse vermieden (werden), dass AA und BMI in den Medien als die ‚eigentlichen Angeklagten' dargestellt werden. Nach seiner Ansicht sei der ‚große Crash' spätestens bei den Plädoyers von Staatsanwaltschaft und Verteidigung und der Urteilsbegründung zu erwarten. Er schlage deshalb als mögliche Lösung eine, von AA und BMI gemeinsam abzugebende Erklärung vor."

Der Ausschuss hat in den Akten ein als „Sprachregelung – Verfahren vor dem LG Köln" bezeichnetes Dokument gefunden. Dies war Bestandteil einer Ministervorlage des Referats 508 vom 4. Februar 2004 (Dokument Nr. 25). Das Dokument enthält eine Bewertung der Reiseschutzversicherungen und war unter Mitzeichnung des Pressereferats dem Bundesminister Josepf Fischer vorgelegt worden. Die Ministervorlage nimmt Bezug auf eine Ministervorlage vom 30. Januar 2004 (Dokument Nr. 26). Diese Sprachregelung existierte im Referat 508 des Auswärtigen Amts ausweislich der vorliegenden Akten bereits seit dem Juli 2003.

Danach befragt, ob durch diese Suche nach gemeinsamen Sprachregelungen nicht doch auch Beeinflussungen der Zeugen beabsichtigt gewesen sein könnten, betonte der Zeuge Matthias von Kummer vor dem Ausschuss:

„Herr Vorsitzender, es hat keine Sprachregelung für die Zeugen gegeben. (…) Es ging in dieser Besprechung [vom 23. Oktober 2003] nicht allein um den Strafprozess, sondern es ging auch um die Darstellung in der Öffentlichkeit. Wir waren ja bereits in der Öffentlichkeit. Darauf bezogen sich auch meine Äußerungen. Im Übrigen waren ja auch keine Zeugen bei dieser Besprechung dabei. Es ging auch nicht um die Festlegung sozusagen einer Linie für die Zeugen. Es war einfach nur, zu sagen: Wir wollen uns hier nicht auseinander dividieren lassen. (…)

Ich kann mich nicht daran erinnern, was das BMI gesagt hat. Aber zu der Aussage, die ich dort getroffen habe, stehe ich selbstverständlich auch heute noch. Ich meine, die Bundesregierung soll sich nach außen natürlich geschlossen darstellen. Was ich nicht nur in Bezug auf BMI und Auswärtiges Amt verhindern wollte, sondern auch für das Auswärtige Amt selbst und das BMI selbst, war, dass man anfängt, sich gegenseitig die Schuld in die Schuhe zu schieben. Vielmehr sollte man versuchen, vernünftig mit dem Problem umzugehen."

In diesem Zusammenhang wurde im Ausschuss auch noch eine Staatssekretärsvorlage des Zeugen Matthias von Kummer vom 8. Oktober 2003 (Dokument Nr. 27) zum Kölner Verfahren angesprochen. In dieser Vorlage heißt es unter anderem:

„Das Gericht soll dazu bewegt werden, von der Vernehmung weiterer Zeugen aus dem AA möglichst abzusehen – auch im Hinblick auf die damit verbundenen hohen Anreisekosten. Bisher hat es hierüber noch nicht endgültig entschieden."

Die Frage, ob es sich dabei um eine geplante Behinderung der Justiz handele, verneinte der Zeuge Matthias von Kummer vehement. Er betonte hingegen, dass sämtliche Zeugen, deren Aussagen vom Gericht erbeten worden waren, auch tatsächlich vor Gericht ausgesagt hätten. Der Vermerk habe sich – ausweislich seines Wortlauts – ausschließlich auf die Vernehmung weiterer Zeugen bezogen. Eine solche Überlegung könne wohl nicht als Behinderung der Justiz verstanden werden. Den Bitten des Gerichts sei in vollem Umfang entsprochen worden.

Eigentlicher Zweck der Vorlage sei, so der Zeuge Matthias von Kummer, allerdings die Bitte um Billigung eines bestimmten Vorschlags durch den Staatssekretär gewesen: Oberstaatsanwalt Egbert Bülles habe nämlich gegen-über dem BMI ein gemeinsames informelles Gespräch mit Beteiligung des AA (in Köln oder eventuell auch in Berlin) angeboten.

Dieser Vorschlag werde nachdrücklich befürwortet, um bei Gericht ein besseres Verständnis für die Position der Bundesregierung zu erreichen und deren Bereitschaft zu zeigen, an der gerichtlichen Aufklärung nach Möglichkeit mitzuwirken.

Aus den dem 2. Untersuchungsausschuss vorliegenden Akten, insbesondere aus den Vermerken des Auswärtigen Amts und des BMI zu der Ressortbesprechung am 7. Oktober 2003 im BMI ergibt sich allerdings auch, dass seitens des Auswärtigen Amts dieses Gespräch genutzt werden sollte, um schließlich das Gericht dazu zu bewegen, von der Vernehmung weiterer Zeugen aus dem AA abzusehen.

Nach der Aussage des Zeugen Matthias von Kummer ist es aber letztlich nicht zu diesem Gespräch gekommen.

Bestätigungen, dass Absprachen zwischen Zeugen über ihre Aussagen im Kölner Prozess weder von ihnen noch vom AA, etwa in der Form eines „Briefings", beabsichtigt gewesen seien und infolgedessen auch nicht stattgefunden hätten, haben sämtliche von dem Vorwurf betroffene Zeugen aus dem Auswärtigen Amt abgegeben. Besonders vehement führte dazu vor dem Ausschuss der Leiter des Referats 508, der Zeuge Matthias von Kummer, aus:

„Es hat keine Zeugenbeeinflussung gegeben, es hat keine Absprachen gegeben. Der eine oder andere der ehemaligen Kollegen ist vorbeigekommen und hat guten Tag gesagt. Warum sie sich in Berlin aufgehalten haben und warum sie über Berlin geflogen sind – das kann flugtechnische Gründe gehabt haben, das kann auch familiäre

Gründe gehabt haben –, das entzieht sich meiner Kenntnis. Es hat keine Zeugenabsprachen gegeben. Es hat sie nicht gegeben. (…) Da gab es keine Einnordungen, da gab es auch keine Zeugenbeeinflussung.“

Auf die Frage des Ausschusses, ob es der Linie des Auswärtigen Amts entspreche, dass es „nicht zu Absprachen, zu irgendwelchen Briefings oder zu Glättungen von irgendwelchen Aussagen durch das AA kommen sollte“, bestätigte der Zeuge Matthias von Kummer:

„Das entspricht der Linie unseres Hauses.“

d) Beauftragung eines Zeugenbeistands durch das Auswärtige Amt

In diesem Zusammenhang wurde vom Zeugen Egbert Bülles in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss auch die Tatsache kritisch beleuchtet, dass das Auswärtige Amt den Zeugen im Kölner Strafverfahren einen Rechtsbeistand zur Seite gestellt hatte:

„Im Rahmen der weiteren Hauptverhandlung waren einige Dinge sehr bemerkenswert. Es kamen Zeugen von Ministerien – BMI, Auswärtiges Amt –, und die kamen mit Rechtsbeiständen. Herr von Klaeden, Sie sind, glaube ich, auch Rechtsanwalt. Ich bin jetzt fast 29 Jahre bei der Staatsanwaltschaft. Ich habe noch nie erlebt, dass Polizeibeamte, wenn sie eine Aussage machen müssen oder sonst was, mit Rechtsbeiständen kamen. (…)

Mir kam das ein bisschen komisch vor. Im Verlaufe der Vernehmungen habe ich dann auch beantragt, die Rechtsbeistände bei Vernehmungen von Leuten, die nicht den Ministerien angehören, auszuschließen, weil ich die Gefahr sehen würde, dass aufgrund dieser Erkenntnisse aus dem Ergebnis der Hauptverhandlungen Absprachen getroffen würden. Das Gericht ist dem nicht gefolgt, weil es sagte, das sei eine große Rechtsproblematik, Verletzung der Öffentlichkeit usw. Ich habe letztlich auch nicht mehr darauf bestanden (…).“

Im weiteren Verlauf räumte der Zeuge Egbert Bülles jedoch ein, dass die Zulässigkeit der Institution des Zeugenbeistands vom Bundesverfassungsgericht aus dem Rechtsstaatsprinzip hergeleitet wurde und man als Strafrechtler „eigentlich überhaupt nichts dagegen haben kann, wenn Zeugen sich von einem Rechtsbeistand begleiten lassen“.

Insofern hatte das Bundesverfassungsgericht bereits in einer Entscheidung vom 8. Oktober 1974 (BVerfGE Bd. 38, S. 105) ausgeführt, dass

„die einem fairen Verfahren immanente Forderung nach verfahrensmäßiger Selbständigkeit des in ein justizförmiges Verfahren hineingezogenen Bürgers bei der Wahrnehmung ihm eingeräumter prozessualer Rechte und Möglichkeiten gegenüber anderen Verfahrensbeteiligten (es) gebietet, auch dem Zeugen grundsätzlich das Recht zuzubilligen, einen Rechtsbeistand seines Vertrauens zu der Vernehmung hinzuzuziehen, wenn er das für erforderlich hält, um von seinen prozessualen Befugnissen selbständig und seinen Interessen entsprechend sachgerecht Gebrauch zu machen.“

Der Zeuge Matthias von Kummer erläuterte in seiner Vernehmung durch den Ausschuss, das Auswärtige Amt habe sich im Rahmen der „Fürsorgepflicht des Dienstherrn“ dazu entschlossen, den Zeugen einen Rechtsbeistand zur Seite zu stellen:

„Für Diplomaten ist es, sage ich Ihnen, ungewöhnlich, (…) vor Gericht aufzutreten. Das ist für uns ein Novum. Es ging hier auch nicht nur um einen Kollegen, sondern es ging immerhin um sechs Kollegen, auch verschiedener Dienste, in erster Linie beim gehobenen Dienst. (…)

Das war ja nicht nur das Landgericht Köln, sondern es war auch die Begleitmusik, Herr Vorsitzender. Die Presse – der ‚Kölner Stadtanzeiger‘ – hat uns schon gezeigt, in welchem Klima die Kolleginnen und Kollegen dort würden aussagen müssen. Das war mit ein wichtiger Grund, dass wir damals das Büro von Professor Dahs beauftragt haben: wegen des öffentlichen Umfelds, das geschaffen worden ist.“

e) Vermutete ‚Lügen‘ der Zeugen vor Gericht

Weiterhin wurde durch das Gericht sowohl im schriftlichen Urteil als auch in der mündlichen Urteilsbegründung am 9. Februar 2004 der Vorwurf erhoben, Zeugen des Auswärtigen Amts hätten in ihrer Vernehmung vor dem Gericht „glatt gelogen“ (vgl. ‚Frankfurter Rundschau‘ vom 11. Februar 2004).

In der schriftlichen Urteilsbegründung heißt es dazu:

„(…), wobei allerdings nicht zu übersehen war, dass die Zeugin Hoppmann die Vorgänge beschönigt darstellte, mithin also teilweise die Unwahrheit gesagt hat.“

Dies steht allerdings in einem gewissen Widerspruch zu anderen Passagen des Urteils: So wird auf Seite 315 des Urteils dargestellt, dass die Feststellungen des Gerichts auch auf der Aussage der Zeugin Klara Hoppmann beruhten. Einige Seiten weiter heißt es in dem Urteil sogar, die Zeugin Klara Hoppmann habe in ihrer Vernehmung „glaubhaft“ berichtet.

Der Zeuge Bülles führte in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss zum Aussageverhalten der Zeugen aus, sowohl die damalige Leiterin der Visastelle in Kiew als auch die Sachbearbeiterin im Referat 508/514 des Auswärtigen Amtes hätten bei ihrer Zeugenvernehmung einen „schlechten Eindruck“ gemacht. Er persönlich habe das Gefühl gehabt, vor allem die Sachbearbeiterin sei sehr nervös gewesen und habe ihn belogen.

In ihrer Vernehmung vor dem Ausschuss wies die Zeugin Klara Hoppmann den Vorwurf, vor Gericht wahrheitswidrig ausgesagt zu haben, ausdrücklich zurück. Auch sei ihr in der Hauptverhandlung niemals ein Vorhalt gemacht worden, dass sie unvollständig oder wahrheitswidrig aussage.

Ebenso betonte die Zeugin Susanne Fries-Gaier, sie habe selbstverständlich auf alle Fragen im Kölner Gerichtsverfahren die Wahrheit gesagt. Es könne durchaus sein, dass

sie damals nervös gewirkt habe, dies habe aber sicherlich auch an der damaligen Situation gelegen:

„Ich habe nämlich in der Tat, genau, wie Sie es jetzt sagen, gedacht, dass ich als Zeuge aussage und durch meine Aussagen zur Wahrheitsfindung beitrage. Ich hatte aber von Anfang an das Gefühl, dass ich eigentlich die Angeklagte bin, die da sitzt. Das war eine Situation, die mich überrascht hat, weil ich damit nicht gerechnet habe. Deswegen kann es durchaus sein, dass ich da nervös gewirkt habe."

Zur Vernehmungsatmosphäre im Kölner Verfahren bei seiner Zeugenaussage erläuterte der Zeuge Martin Huth zudem in seiner Befragung durch den Ausschuss:

„Im Verlaufe meiner sachlichen und wahrheitsgemäßen Aussage wurde diese von Herrn Oberstaatsanwalt Bülles mit jener eines – Zitat – ‚Täters aus der NS-Zeit; die hätten auch von nichts etwas wissen wollen' verglichen, ohne dass der Vorsitzende dies anders als mit einer freundlichen Aufforderung zur Zurückhaltung beanstandet hätte. Ich habe in diesem in jeder Hinsicht unakzeptablen Vergleich immer einen Beleg für eine außerordentliche Voreingenommenheit gesehen."

Nach Abschluss des Kölner Strafverfahrens leitete der Zeuge Egbert Bülles gegen die Zeugen Klara Hoppmann, Susanne Fries-Gaier und Martin Huth Ermittlungsverfahren wegen angeblicher Falschaussage ein. Ausweislich der vom Ausschuss beigezogenen Akten sind jedoch sämtliche dieser Verfahren mit Verfügung vom 19. November 2004 nach § 170 Abs. 2 StPO mangels hinreichenden Tatverdachts eingestellt worden.

f) Zusammenfassende Bewertungen zum Strafverfahren durch die Zeugen Bundesminister Joseph Fischer und Otto Schily in ihrer Vernehmung durch den Ausschuss

Eine zusammenfassende Bewertung des Strafverfahrens und der darin geäußerten Kritik wurde im Auswärtigen Amt durch den Zeugen Matthias von Kummer in einer Unterrichtungsvorlage für Bundesminister Joseph Fischer am 26. Juli 2004 (Dokument Nr. 28) vorgenommen.

In seiner Vernehmung durch den Ausschuss äußerte sich Bundesminister Joseph Fischer sehr zurückhaltend:

„Herr Abgeordneter, ich will mich zum Gericht nicht äußern. Ich will mich dazu nicht äußern. Aber ich muss Ihnen ehrlich sagen: Da sind sozusagen Botschaften formuliert worden, die ich für nicht hinnehmbar halte, für inakzeptabel. Insofern: Gestatten Sie mir, dass ich es damit bewenden lasse.

Was meine eigene Auffassung über das Gericht und über den Staatsanwalt betrifft – – Ich möchte hier nicht in Schelte und Ähnliches kommen. Deswegen schweige ich dazu."

Deutlicher bezog hingegen Bundesminister Otto Schily in seiner Vernehmung Stellung, als er durch den Ausschuss hinsichtlich der Äußerung des Vorsitzenden Richters im Kölner Strafverfahren, es habe sich um einen „kalten Putsch gegen die Rechtsordnung" durch die Bundesregierung gehandelt, befragt wurde:

„Dass dieses Urteil mit einer fairen Rechtsfindung wirklich nichts zu tun hat, was diese Passagen angeht, das ist, glaube ich, so offenkundig, wie es offenkundiger nicht sein kann. Es steht einem Richter nicht zu, in dieser Weise über eine Institution wie die Bundesregierung herzuziehen. (…) Das trifft, wie gesagt, nicht Personen allein. Es mag ja sein, dass da irgendwelche Personen missfallen; das kann ja sein. Aber das steht einem Richter nicht zu. Es werden damit ja auch die Institutionen angegriffen. Das halte ich für höchst bedenklich, auch weil die Justiz und die Exekutive und die Legislative in einem demokratischen Rechtsstaat in einem vernünftigen Verhältnis miteinander umgehen müssen.

Deshalb halte ich all das, was Sie, Herr Kollege Montag, hier zitiert haben, für äußerst bedenklich und problematisch. (…)

Nein, ich greife ja nicht die Rechtsprechung insgesamt an, Herr Königshaus, sondern ich greife ein bestimmtes Urteil an, das sich in einer unflätigen und inakzeptablen Weise über Institutionen der Exekutive geäußert hat. Das hat wirklich nichts mit einer fairen und angemessenen Rechtsprechung zu tun."

II. Strafverfahren gegen A. B. und H. M. K. am Landgericht Köln aus den Jahren 2004/2005

Im Jahre 2004 wurde A. B. erneut vor dem Landgericht Köln angeklagt. An diesem – von der Pressestelle des Gerichts so bezeichneten – „2. Kölner Visa-Prozess" bestand vor allem deshalb ein besonderes öffentliches Interesse, weil neben A. B. der vermeintliche „Erfinder" der Reiseschutzpässe, H. M. K. – Geschäftsführer der Reise-Schutz AG – angeklagt wurde und Oberstaatsanwalt Egbert Bülles dieses Verfahren in seiner Vernehmung durch den Ausschuss als „Rückspiel" gegenüber den Zeugen des Auswärtigen Amts bezeichnet hatte, die er wegen fehlender Informationen über die Erlasslage im ersten Prozess nicht habe ausreichend vernehmen können.

1. Gegenstand des Verfahrens

Obgleich A. B. zum Zeitpunkt der Einreichung der neuen Anklageschrift bereits rechtskräftig verurteilt worden war, erfolgte eine erneute Anklage, weil die Staatsanwaltschaft durch Auswertung neuen Beweismaterials eine große Anzahl weiterer Fälle hatte feststellen können, in denen A. B. „unter wahrheitswidriger Angabe zum Reisezweck" Visumanträge erschlichen haben sollte. Insgesamt habe A. B. für weitere 1 387 Personen Anträge auf angebliche Touristenvisa bei der deutschen Botschaft in Kiew vorlegen lassen, wobei anfallende Krankheits- oder Rückreisekosten durch 1 306 Reiseschutzpässe und 87 Verpflichtungserklärungen abgedeckt worden seien. Im Vertrauen auf die Richtigkeit der Angaben zum

Reisezweck habe die Botschaft in diesen Fällen unberechtigt Touristenvisa erteilt.

Dem Geschäftsführer der Reise-Schutz AG wurde in der Anklageschrift vorgeworfen, in der Zeit vom 21. November 2001 bis 5. April 2002 in mindestens neun Fällen anderen Personen, die entgegen § 92 Abs. 2 Nr. 2 AuslG unrichtige Angaben gemacht hätten, um sich eine Aufenthaltsgenehmigung für das Bundesgebiet zu verschaffen, in gewerbsmäßigem Umfang wiederholt Hilfe geleistet und dafür einen Vermögensvorteil erhalten zu haben.

A. B. und seine Mittäter hätten sich die vom Geschäftsführer der Reise-Schutz AG vertriebenen Reiseschutzpässe für ihre Machenschaften zu Nutze gemacht. A. B. habe mit einer Scheinfirma bei der von H. M. K. geführten Reise-Schutz AG 1 306 Reiseschutzpässe bestellt und diese nach Erhalt an seine ukrainischen Partner übersandt. In der Ukraine seien diese dann absprachegemäß von Mittelsmännern bei der deutschen Botschaft in Kiew unter Angabe eines falschen Reisezwecks vorgelegt worden. Mit Hilfe von Tarnfirmen und gefälschten Reiseunterlagen seien so zahlreiche ukrainische Staatsangehörige als Touristen getarnt nach Deutschland und in andere Schengenstaaten eingeschleust worden.

H. M. K. habe beim Verkauf der Reiseschutzpässe billigend in Kauf genommen, dass diese mit unrechtmäßigen Absichten vertrieben würden. Durch diesen Verkauf habe H. M. K. eine ständige Einnahmequelle von erheblichem Umfang erzielt.

Die Anklageschrift wurde von der Staatsanwaltschaft am 12. Februar 2004 beim Landgericht Köln eingereicht.

2. Einstellung des Verfahrens

Nach nur sechs Verhandlungstagen wurde das Verfahren am 16. Juni 2005 durch die 3. Große Strafkammer des Landgerichts Köln gemäß § 154 bzw. § 153a StPO eingestellt.

Der Vertreter der Staatsanwaltschaft, der Zeuge Egbert Bülles, stimmte der Einstellung mit dem Hinweis darauf zu, dass es den Angeklagten nach seiner Auffassung „leicht gemacht worden sei“, wohingegen die Kammer der Ansicht war, dass das Auswärtige Amt „durchaus auf jeweils bekannt gewordene Missstände reagiert habe“.

Wörtlich heißt es in der diesbezüglichen Presseerklärung des Landgerichts Köln:

„Die 3. Große Strafkammer des Landgerichts Köln hat heute nach 6-tägiger Verhandlungsdauer das Strafverfahren gegen Anatoli B. und Heinz K. gemäß §§ 154 bzw. 153a StPO eingestellt. Der Angeklagte K. hat eine Geldbuße von 120.000,00 EUR an die Staatskasse bzw. an gemeinnützige Einrichtungen zu entrichten.

Hinsichtlich des ersten Angeklagten hat die Kammer in der mündlich gegebenen Begründung wesentlich darauf abgestellt, dass die noch zu erwartende Strafe neben der im ersten VISA-Prozess bereits rechtskräftig verhängten Gesamtfreiheitsstrafe von 5 Jahren nicht mehr erheblich ins Gewicht gefallen wäre. Der Angeklagte B. habe ein von Einsicht getragenes Geständnis abgelegt und für sich auch moralische Schuld übernommen.

Die Kammer sah – für den Fall der Fortführung des Prozesses – auch noch weiteren erheblichen Ermittlungsbedarf zu der Frage, inwieweit es gegenüber der Deutschen Botschaft zu Falschangaben gekommen ist. Dies hätte noch für eine Vielzahl von Einzelreisen aufgeklärt werden müssen. Anders als im ersten VISA-Prozess sei dem Angeklagten nur die Beschaffung der Reiseschutzpässe vorgeworfen worden, so dass hier auch sein Tatbeitrag geringer gewesen sei.

Hinsichtlich des Angeklagten K. galten ähnliche Erwägungen; auch hier habe noch weiterer Aufklärungsbedarf bestanden, der sich auch auf die Abgrenzung zwischen Vorsatz und grober Fahrlässigkeit bezogen habe. Zwar haben einerseits Anhaltspunkte für eine leichtfertige Geschäftsführung durch den Angeklagten bestanden, andererseits habe sich während des Verfahrens aber der Eindruck ergeben, dass der Angeklagte die Aktivitäten seines Unternehmens nicht zu jedem Zeitpunkt voll überblickt habe, wodurch sich seine Schuld relativiere.

Angesichts des noch hohen Ermittlungsbedarfes bezogen auf über 1.300 Einzelreisen hat die Kammer auch den Gedanken der Prozessökonomie betont. Für die erforderliche Zustimmung der Staatsanwaltschaft Köln war maßgeblich, dass es den Angeklagten nach Auffassung des Sitzungsvertreters leicht gemacht worden sei, wobei nach Ansicht der Kammer das Auswärtige Amt durchaus auf jeweils bekannt gewordene Missstände reagiert habe. Die Beteiligung des Innenministeriums ist im Prozess nicht mehr zur Sprache gekommen.“

III. Strafverfahren gegen A. K. und W. L. am Landgericht Memmingen aus dem Jahr 2004

Ein ähnlicher Fall, der in der Presseberichterstattung als weiterer „Schleuserprozess“ Schlagzeilen machte, wurde im Jahre 2004 vor dem Landgericht Memmingen verhandelt. Erneut wurde berichtet, dass Verteidigung und Gericht die Frage aufgeworfen hätten, inwieweit auch deutschen Behörden der Vorwurf gemacht werden könne, illegale Einreisen gefördert oder erleichtert zu haben.

Der 2. Untersuchungsausschuss beschloss daher, die Akten und Beiakten (einschließlich Beweismittelordner) nebst Handakten von der Staatsanwaltschaft und dem Landgericht Memmingen beizuziehen.

Zusätzlich wurden vom Ausschuss der damalige sachbearbeitende Staatsanwalt – heute Richter am Amtsgericht Füssen – Wolfgang Maier, und der damalige Berichterstatter, Richter am Landgericht Memmingen, Dr. Clemens Ulbrich, als Zeugen vernommen.

1. Gegenstand des Verfahrens

In der Anklageschrift vom 27. Mai 2004 legte die Staatsanwaltschaft Memmingen den Angeklagten A. K. und W. L. aufgrund der vorangegangenen Ermittlungen den folgenden Sachverhalt zur Last:

Beide Personen hätten wiederholt die deutschen Auslandsvertretungen in Kiew und Moskau getäuscht und gewerbsmäßig Ausländer nach Deutschland eingeschleust.

Hierfür hätten sie angegeben, touristische Reisen für ukrainische bzw. russische Staatsangehörige zu organisieren und im Zuge dessen von Neu-Ulm aus für die angeblichen Reiseteilnehmer bei den deutschen Auslandsvertretungen die Erteilung von Touristenvisa für den Schengener Raum beantragt. Von Anfang an sei jedoch geplant gewesen, dass die russischen und ukrainischen Staatsangehörigen nach Erhalt der Visa „auf eigene Faust“ in den Schengener Raum einreisen sollten, um dort eine unerlaubte Beschäftigung aufzunehmen. Hierfür hätten die Angeklagten mit mehreren Mittätern im In- und Ausland zusammengearbeitet, die für sie reisewillige russische und ukrainische Staatsangehörige angeworben und deren Personalien mitgeteilt hätten.

Den Angeklagten sei es hierbei darum gegangen, sich mit ihrer Tätigkeit eine Einnahmequelle von erheblichem Umfang und Dauer zu verschaffen. Für jedes erteilte Visum hätten sie mindestens 100 US-Dollar verlangt.

Konkret lautete der gegen die Angeklagten erhobene Vorwurf, sie hätten bei den benannten Auslandsvertretungen von Oktober 2000 bis Juni 2001 Einladungen vorgelegt, die die Liste der angeblichen Reiseteilnehmer und darüber hinaus ein vollständiges Reiseprogramm inklusive Hotelbuchungsbestätigungen, Bus- bzw. Flugbuchungen, Krankenversicherungsnachweis, eine beglaubigte Kopie des Handelsregisterauszugs des Reisebüros sowie Mustereinladungen mit der beglaubigten Unterschrift und den Kooperationsvertrag mit dem Partnerunternehmen enthalten hätten.

Ab Juni 2001 seien von den Angeklagten dann statt der Vorlage eines vollständigen Reiseprogramms Reiseschutzpässe für ihre Taten genutzt worden.

Dem Angeklagten A. K. wurden insgesamt 152 selbstständige Handlungen zur Last gelegt, bei denen er unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht haben soll, um für andere Personen eine Aufenthaltsgenehmigung oder Duldung zu beschaffen. In 17 von diesen 152 Fällen seien die Angeklagten gemeinschaftlich handelnd tätig geworden.

Insgesamt, so die Aussage des durch den Ausschuss vernommenen damaligen Staatsanwalts, des Zeugen Wolfgang Maier, habe sich die Zahl der geschleusten Personen auf etwa 2 700 belaufen.

Er habe, wenn „auf einen Schlag“ 30 Personen eingeladen worden seien, dies juristisch als einen Fall gesehen und nicht als 30 getrennte Fälle, so dass es seines Wissens nach 191 Fälle gewesen seien. Fälle, bei denen es nur um eine oder zwei Personen gegangen sei, seien gemäß § 154 StPO eingestellt worden. In der Anklageschrift seien dann ca. 160 Fälle angeführt worden, bei denen zum überwiegenden Teil das Reisebüroverfahren angewandt worden sei und in geringer Zahl Reiseschutzpässe vorgelegt worden wären.

2. Verlauf des Verfahrens

Am 30. November 2004 fand die Hauptverhandlung vor der 1. Strafkammer des Landgerichts Memmingen statt. Während der eintägigen Verhandlung legten die Angeklagten ein „von Schuldeinsicht und Reue geprägtes“ vollumfängliches Geständnis ab, nachdem zuvor zwischen allen Verfahrensbeteiligten eine Verständigung stattgefunden hatte, wonach den Angeklagten für eben jenen Fall des Geständnisses eine umfangreiche Beweisaufnahme erspart bleiben sollte und eine Strafobergrenze in Aussicht gestellt wurde. Vor diesem Hintergrund wurden die Angeklagten A. K. und W. L. schließlich zu 3 Jahren und 11 Monaten bzw. zu 2 Jahren Freiheitsstrafe verurteilt, wobei die gegen W. L. verhängte Strafe zur Bewährung ausgesetzt wurde.

Der damalige Berichterstatter, der Zeuge Dr. Clemens Ulbrich, Richter am Landgericht, bestätigte während seiner Befragung vor dem Ausschuss die im Vorfeld der Verhandlung zwischen den Angeklagten bzw. den Verteidigern, der Staatsanwaltschaft und dem Gericht geführten Gespräche. Diese hätten letztlich zu der Strafvereinbarung geführt und man habe das eigentlich sehr umfangreiche Verfahren auf einen Tag beschränken können.

Im Rahmen der rechtlichen Würdigung der Vorgänge vermochte das Gericht eine Strafbarkeit der Angeklagten wegen gewerbsmäßigen Einschleusens von Ausländern gemäß § 92 a Abs. 1 AuslG allerdings nicht festzustellen. Nach dem Resultat der Ermittlungen bestünden nämlich Zweifel an der Existenz einer strafbaren Haupttat eines Anderen, die jedoch Voraussetzung für eine dahin gehende Verurteilung der Angeklagten gewesen wäre.

3. Strafzumessung

Zum Inhalt der zwischen Staatsanwaltschaft, Verteidigern, Schöffen und Richtern getroffenen Vereinbarung führte der Zeuge Dr. Clemens Ulbrich wörtlich aus:

„Wir haben uns auch darauf verständigt, dass einer der Strafmilderungsgründe, der in diesem Verfahren natürlich zugunsten der Angeklagten spricht, ist, dass eine Praxis in der damaligen – auch jetzigen – Politik des Auswärtigen Amtes wohl dahin geht – Volmer-Erlass, Stichwort ‚in dubio pro libertate‘ –, dass die Anträge nicht kritisch, sondern wohlwollend behandelt werden sollten. (…) Es war also eine Wahrunterstellung der Behauptungen, die von dem Verteidiger schriftsätzlich vorgetragen worden sind und die damals dem allgemeinen Kenntnisstand von Staatsanwalt, Verteidigung und auch Gericht entsprachen. Es war den Medien auch schon damals häufig entnommen worden, dass dieser Erlass existiert und welchen Inhalt er hat.“

Bei der Strafzumessung ließ sich das Gericht ausweislich des Urteils im Wesentlichen von folgenden Erwägungen leiten:

„Zu Gunsten beider Angeklagten spricht in erheblicher Weise, dass sie jeweils ein von Schuldeinsicht und Reue geprägtes voll umfängliches Geständnis abgelegt haben (…). Strafmildernd war zudem, dass zu den Tatzeitpunkten die mit den gegenständlichen Vorgängen befassten deutschen Ausländerbehörden die Einreiseanträge nicht kritisch geprüft haben, sondern, auf politischen Wunsch der zuständigen Verantwortlichen der Bundesregierung hin, diese wohlwollend behandelt haben, so dass den Angeklagten ihr strafwürdiges Verhalten sehr leicht gemacht wurde."

Der Zeuge Dr. Clemens Ulbrich erläuterte diesen Milderungsgrund während seiner Anhörung vor dem Untersuchungsausschuss näher und beschrieb, wie man sich auf eine solche Strafmilderung habe verständigen können:

Die von den Verteidigern gegenüber der politischen Führung erhobenen Vorwürfe seien schriftsätzlich vorgetragen worden, worauf sie das Gericht dann – zu Gunsten der Angeklagten – als wahr unterstellt habe.

Diese Sichtweise habe damals dem allgemeinen Kenntnisstand von Staatsanwaltschaft, Verteidigung und auch Gericht entsprochen. Dabei habe sich das Gericht dem Grunde nach auf die Darstellung in den Medien bezogen, in denen häufig von dem sog. Volmer-Erlass die Rede gewesen sei. In diesem Zusammenhang führte der Zeuge aus:

„Das war, soweit wir das damals verstanden haben, der allgemeine, übereinstimmende und unbestrittene Tenor der Presseveröffentlichungen bezüglich dieses Themas. Hier ging es nicht um die Zuweisung von einzelnen Verantwortlichkeiten, sondern nur um die Tatsache, dass dieser Erlass existiert. Allein aufgrund des Wortlautes, vor allem auch des Kernsatzes dieses Wortlautes, sind wir zu dem Ergebnis gekommen, dass hier eine wohlwollende und keine kritische Prüfung gewollt ist."

Dies sei dann im Strafmaß berücksichtigt worden. Diesbezügliche Erkenntnisse zur Urteilsfindung seien demnach keine speziellen aus dem Gerichtsverfahren gewesen, sondern allgemeine aus der Presseberichterstattung. In einem solchen Fall könne daher von „gerichtsbekannten Tatsachen" gesprochen werden, so der Zeuge Dr. Clemens Ulbrich.

Ferner gab der Zeuge an, er glaube sich erinnern zu können, dass er selbst den Erlass damals – zumindest das Schlagwort „in dubio pro libertate" – der Presse entnommen habe. Darüber hinaus habe man die am 9. Februar 2004 ergangene Entscheidung des Landgerichts Köln gekannt. Hierzu führte der Zeuge aus:

„Ja, den Wortlaut kenne ich auch nicht. Aber es war dieses Schlagwort, das, ins Deutsche übersetzt, nichts anderes ist als das, was im Urteil steht. (…) Ich kannte den Kernsatz dieses Erlasses. (…) Das haben jedenfalls wir als Resümee dieses Erlasses angesehen. (…) Es war eigentlich nur das, was wir ins Deutsche übersetzt haben, nämlich ‚in dubio pro libertate'. Mehr ist nicht geschehen. (…) Ich kannte das Kölner Urteil insoweit, als mir daraus jedenfalls in Erinnerung war, dass einer der Kernsätze, der, ich glaube, mündlichen Urteilsbegründung des Vorsitzenden Richters der war, dass er sich oder dass die Kammer sich gehindert sah, eine höhere Strafe als die tatsächlich verhängte festzusetzen, weil sich eben ein Fehlverhalten der Behörden aus Sicht der Kammer herausgestellt hat. Detailkenntnisse hatte ich nicht und habe ich auch heute nicht."

Der damalige Staatsanwalt, der Zeuge Wolfgang Maier, gab während der Befragung an, dass die Erlasslage für ihn persönlich nie eine Rolle gespielt habe. Er habe aber Kenntnis davon gehabt, dass eine solche Argumentation in dem Urteil des Landgerichts Köln eine Rolle gespielt habe. Wörtlich gab er an:

„Was uns bei der Durchführung der Sitzung bekannt war, war das Urteil des Landgerichts Köln. Dort wurde sehr deutlich darauf abgestellt, dass es hier besonders leicht gemacht wurde. Es wurde vom Verteidiger in der Sitzung angesprochen, dass das den Angeklagten leicht gemacht wurde. Von unserer Seite haben wir keine Erkenntnisse, ob es tatsächlich so ist."

Weiter führte der Zeuge in diesem Zusammenhang aus:

„Die kriminelle Energie, die der Hauptangeklagte aufgebracht hat, gerade in den ersten Fällen, war sicherlich enorm. Es wurde alles gemacht, was eben erforderlich war, um das herzukriegen. Damit hat für mich das Weitere, wie sich jetzt die Behörden im Gegenzug verhalten haben, eigentlich relativ wenig eine Rolle gespielt, weil das an der Strafbarkeit aus meiner Sicht überhaupt nichts ändert."

Bezüglich der im Vorfeld und während der Sitzungspause stattgefundenen Verständigungen sei das Angebot der Staatsanwaltschaft für eine Strafmilderung lediglich auf die Geständigkeit der Angeklagten bezogen gewesen.

IV. Strafverfahren gegen H. O., G. P. und J. N. am Landgericht Dresden aus dem Jahr 2002

Weiterhin hat der Ausschuss ein Strafverfahren ausgewertet, welches im Jahr 2004 am Landgericht Dresden verhandelt wurde. Neben der Beiziehung der entsprechenden Akten wurden hier der Vorsitzende Richter am Landgericht Dresden, Roland Wirlitsch, und die Staatsanwältin bei der Staatsanwaltschaft Dresden, Bettina Ball, als Zeugen vernommen.

1. Gegenstand des Verfahrens

Dem Angeklagten H. O. wurde als Ergebnis der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen zur Last gelegt, er habe spätestens im Juli 2000 den Entschluss gefasst, in Zusammenarbeit mit Mitarbeitern ukrainischer Reisebüros ukrainischen Staatsangehörigen mittels unrichtiger Angaben Hilfe beim Beschaffen und Gebrauch erschlichener Visa zu leisten, um sich dadurch eine Einnahmequelle von einigem Umfang und einiger Dauer zu verschaffen.

Von Juli 2000 bis zu seiner Festnahme am 7. August 2001, so der Vorwurf in der Anklageschrift vom 25. März 2002, habe er für mindestens 702 ukrainische Staatsangehörige Einladungsschreiben an die deutsche Botschaft in Kiew gesandt. Im Anschluss daran hätten dessen – gleichfalls angeklagte – Angestellte, G. P. und J. N., in seinem Auftrag die entsprechenden Verpflichtungserklärungen bei der Ausländerbehörde in Dresden eingereicht, wobei sie als Aufenthaltsgrund bewusst wahrheitswidrig entweder einen touristischen Aufenthalt der Ukrainer als Mitglieder einer Reisegruppe in Dresden oder aber einen Geschäftsbesuch bei der von dem Angeklagten betriebenen Firma „Wirtschaftsberatung-Wirtschaftsvermittlung“ angegeben hätten.

Um die zuständigen Behörden zu täuschen, habe der Angeklagte seinen Einladungsschreiben jeweils ein „Tour-Programm für Dresden“ sowie Reservierungsbestätigungen für Unterkünfte in Dresden beigefügt, die später auf seine Veranlassung regelmäßig wegen der tatsächlich nicht erfolgenden Anreise storniert worden seien.

Unter Vorlage dieser Einladungsschreiben seien daraufhin von ukrainischen Staatsangehörigen Visa bei der deutschen Botschaft in Kiew beantragt und sodann für die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland verwendet worden. Dabei habe der wahre Grund der Einreise jedoch darin bestanden, mit dem erhaltenen Visum entweder in andere Schengenstaaten – vornehmlich Spanien, Portugal und Österreich – einzureisen, um dort Arbeit aufzunehmen oder aber in Deutschland zu bleiben und hier unerlaubt zu arbeiten.

Die vor dem Untersuchungsausschuss zu den aus dem Ermittlungsverfahren gewonnenen Erkenntnissen befragte Zeugin Bettina Ball erklärte:

„Besonderes Geschick musste Herr O. nicht haben, um diese Taten zu begehen. Es gab andere Fälle, wo Hotels erfunden wurden, Bestätigungen gefälscht wurden, Buchungsbestätigungen. (…) Herr O. hat im Vergleich zu anderen Tätern eigentlich mehr gemacht, als er hätte tun müssen (…). Er hat tatsächlich Hotelzimmer gebucht, hat auch jeweils für drei Tage bezahlt, die Zimmer dann jeweils immer abbestellt. Die Tourprogramme hat er – was heißt, fingiert – erstellt, wusste aber natürlich, dass diese Tourprogramme nie eingehalten wurden.“

Darauf habe sich der Angeklagte auch immer berufen, so die Zeugin, indem er wiederholt erklärt habe, „das sei doch nicht sein Problem, wenn die dann nicht als Touristen nach Dresden kommen“ – er könne sie schließlich „nicht kontrollieren“.

Weiterhin führte sie aus:

„Uns hat gewundert, dass die Ausländerbehörde so viele Verpflichtungserklärungen von Herrn O. abgestempelt hat, wo doch die kurze Überprüfung genügt hätte, die wir dann später vorgenommen hatten, um festzustellen, dass die niemals in den Hotels waren oder niemals ein Touristenprogramm durchgeführt wurde, bis wir durch Befragen der Mitarbeiter erfahren haben, dass eben nicht weiter geprüft wurde, sondern sich nur auf die Versicherung verlassen wurde und mehr als die Bonität nicht überprüft wurde.“

Insgesamt, so lautete der Anklagevorwurf, seien auf diese Art und Weise etwa 1 200 Personen eingeschleust worden.

Die Zeugin Bettina Ball gab auch an, die daraufhin erfolgte schengenweite Ausschreibung aller von dem Angeklagten eingeladenen Ukrainer sei nur wenig erfolgreich gewesen. Ab und zu habe es so genannte Treffermeldungen gegeben, die aus Portugal, Italien, in wenigen Fällen aus Deutschland gekommen wären. Von den 1 200 Personen seien wenige Frauen, circa drei bis fünf, als Prostituierte in Bordellen angetroffen worden. Insgesamt habe es aber von diesen 1 200 Personen schätzungsweise lediglich 70 Treffermeldungen gegeben.

Ferner erklärte die Zeugin, sie selbst habe im Zuge der Ermittlungen weder Kontakt zu Mitarbeitern der Botschaft in Kiew noch zu Mitarbeitern der Ausländerbehörden gehabt. Dafür seien die LKA-Beamten zuständig gewesen. Dennoch habe sie den Eindruck gewonnen, dass deren Zusammenarbeit sehr kooperativ gewesen sei. Ihrer Ansicht nach habe sich die Botschaft um Aufklärung bemüht, die „Aufklärung auch gewollt“.

2. Verlauf des Verfahrens

Nachdem am 10. Juli 2002 vor dem Landgericht Dresden in dieser Sache die Hauptverhandlung eröffnet wurde, erging am 12. Juli 2002 – nach nur drei Verhandlungstagen – das Urteil:

Der Angeklagte H. O. wurde wegen gewerbsmäßigen Einschleusens von Ausländern in 52 Fällen zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von drei Jahren verurteilt. Der Angeklagte G. P. erhielt wegen Einschleusens von Ausländern in zwölf Fällen eine Gesamtfreiheitsstrafe von einem Jahr, die Angeklagte J. N. wegen der ihr nachgewiesenen 20 Fälle eine Gesamtfreiheitsstrafe von einem Jahr, für die beiden letzteren jeweils ausgesetzt zur Bewährung.

3. Strafzumessung

In der schriftlichen Urteilsbegründung des Landgerichts Dresden vom 15. August 2002 erläuterte das Gericht im Rahmen der Strafzumessung die Gründe, welche zu Gunsten der Angeklagten zu berücksichtigen gewesen seien. In Bezug auf den Angeklagten H. O. führte die Strafkammer gesondert aus:

„(…), dass sowohl die Dresdner Ausländerbehörde als auch die deutsche Botschaft in Kiew die Angaben des Angeklagten nicht kontrollierten und ihn als ‚guten Kunden‘ behandelten und so erst die Taten ermöglichten.“

Diesbezüglich erklärte der Zeuge Roland Wirlitsch vor dem Untersuchungsausschuss:

„So wurde uns dies sowohl von den Angeklagten als auch von den Polizeibeamten geschildert, dass die Kontrolle hier doch recht oberflächlich war. (…)

Man kann vielleicht sogar weitergehen, dass man sagt: Eine qualifizierte Überprüfung fand nach dem, was wir wussten, nicht statt. (…)

Wir konnten in der Hauptverhandlung feststellen, dass die Behörden die Unterlagen gesammelt haben, die sie zur Visaerteilung gebraucht haben. Sobald diese vorlagen, wurde entsprechend das Visum erteilt. Es wurde eben nicht geprüft, ob tatsächlich anschließend auch eine Reise durchgeführt wurde oder nicht. Für die Visaerteilung war zunächst eben nur die Vorlage dieser Unterlagen nötig. Dass diese letztlich gelogen waren, haben die Beamten nicht überprüft."

In seiner Anhörung räumte der Zeuge Roland Wirlitsch auf Nachfrage dann jedoch ein, dass die in dem Urteil enthaltene Formulierung, die Behörden hätten den Angeklagten als „guten Kunden" behandelt, nicht wortwörtlich verstanden werden könne. Zum einen sei damit allein die Dresdner Ausländerbehörde gemeint gewesen, die diese Aussage gegenüber einem Ermittlungsbeamten abgegeben habe und dabei auf die für Verpflichtungserklärungen eingeforderten Gebühren anspielte; zum anderen habe die Behörde den Angeklagten zwar als „guten Kunden angesehen", ihm jedoch zu keiner Zeit eine „besondere Behandlung" gewährt.

Der Zeuge führte des Weiteren aus, während des Prozesses sei offensichtlich geworden, dass die Visumerteilungspraxis hier von der organisierten Kriminalität missbraucht worden sei.

Auf Nachfrage erklärte der Zeuge auch, es habe während des gesamten Verfahrens keine Hinweise auf Bestechung oder Korruption von Regierungsmitgliedern oder Mitarbeitern der Auslandsvertretungen gegeben.

Schließlich bekundete der Zeuge, Reiseerleichterungen und Zuwanderungserleichterungen sehe er nicht grundsätzlich als ungewöhnlich an, es habe sie stets in der Geschichte für bestimmte Volksgruppen und auch Ländergruppen gegeben. Neu sei im vorliegenden Fall gewesen, dass diese Reiseerleichterungen von der organisierten Kriminalität ausgenutzt worden seien. Es sei seiner Meinung nach sehr bedauerlich, dass Reiserleichterungen, die den ukrainischen Bürgern dienen sollten, auf diese Art und Weise missbraucht worden seien.

V. Strafverfahren gegen N. B. und F.-J. K. am Landgericht Münster in den Jahren 2002 bis 2004

Das – auch unter dem Arbeitstitel „Wiesenrand" bekannt gewordene – Strafverfahren gegen N. B. und F.-J. K. vor dem Landgericht Münster rückte als weiterer so genannter Schleuserprozess in den Blick der Öffentlichkeit. Schon im Jahr 2002 war in der Presse berichtet worden, dass die Staatsanwaltschaften Münster und Berlin aufgrund von Ermittlungen gegen einen „menschenverachtenden Schleuserring" ihre Ermittlungen auch gegen einen Mitarbeiter des Auswärtigen Amts gerichtet hätten, der diesen Schleuserring unterstützt haben soll und dafür Vorteile erhalten habe. Der Beschuldigte sei bis Mitte des Jahres 2002 in der Konsularabteilung der Botschaft in Kiew beschäftigt gewesen.

Zu diesem Verfahren wurden vom Ausschuss der Vorsitzende Richter am Landgericht Münster, Franz-Joseph Kliegel, die Oberstaatsanwältin bei der Staatsanwaltschaft Münster, Maria Auer, sowie der Staatsanwalt bei der Staatsanwaltschaft Münster, Michael Woltering, als Zeugen gehört. Daneben wurden zur weiteren Aufklärung des Sachverhalts die Hauptakten des Landgerichts und der Staatsanwaltschaft sowie die Handakten der Staatsanwaltschaft beigezogen.

1. Gegenstand des Verfahrens

In der Anklageschrift vom 22. Februar 2002 wurden der Reisekaufmann N. B. und der Kaufmann F.-J. K. beschuldigt, in Oelde, Warendorf und anderen Orten von Juni 2000 bis Juli 2001 mit 52 bzw. 49 Handlungen sowohl selbstständig als auch gemeinschaftlich gegen das Ausländergesetz verstoßen zu haben.

Als Mitglieder einer Bande hätten sie zusammen mit anderen an der Einschleusung von meist ukrainischen Staatsangehörigen mitgewirkt. Innerhalb der arbeitsteilig handelnden Bande seien die Angeklagten für die Visabeschaffung der Reisenden verantwortlich gewesen. Um sich eine dauerhafte und erhebliche Einnahmequelle zu schaffen, hätten die Angeklagten im Zusammenwirken mit ukrainischen Tätern ein Firmennetz aufgebaut, mit dem legale touristische Rundreisen vorgetäuscht werden sollten. Dazu seien meist Personen mit Geburtsort in der ehemaligen UdSSR veranlasst worden, eine Firma anzumelden, die sich vorgeblich mit der Vermittlung von Reisen beschäftigt habe.

Auf Veranlassung von N. B. und F.-J. K. sei mit ukrainischen Unternehmen ein Kooperationsvertrag geschlossen worden, wonach die Ukraine-Reisen des deutschen Unternehmens in der Ukraine durch das dortige Partnerunternehmen betreut und umgekehrt die Deutschland-Reisen des ukrainischen Unternehmens von dem deutschen Partner unterstützt werden sollten.

Die Reisewilligen aus der Ukraine hätten dabei jedoch gar nicht beabsichtigt, eine Urlaubsreise durchzuführen und anschließend in ihr Heimatland zurückzukehren. Vielmehr sei der größte Teil gewillt gewesen, längerfristig in einem Schengenstaat zur Arbeitsaufnahme zu verbleiben.

Die Namen der Reisewilligen wären dem deutschen Partnerunternehmen als Liste übermittelt und anschließend durch die Angeklagten oder deren Gehilfen bei der zuständigen Ausländerbehörde vorgelegt worden. Dort habe man dann bestätigt, dass das deutsche Reiseunternehmen zahlungsfähig im Sinne des Ausländergesetzes sei und aus Sicht der Ausländerbehörde keine Gründe bestünden, die gegen eine Visumerteilung sprächen.

Anschließend seien an das ukrainische Reisebüro die bestätigte Liste, ein fiktives Reiseprogramm, eine fiktive Buchungsbestätigung und gegebenenfalls weitere Unterlagen von den Angestellten übermittelt worden. Unterla-

gen und Anträge sowie Pässe habe man der deutschen Botschaft übergeben, wo Visa in der Regel kurzfristig erteilt worden seien.

Nach Visumerteilung seien die Reisewilligen über die Reisebüros vom erteilten Visum und dem Abreisetermin unterrichtet worden. Die ukrainischen Bürger seien dann meist direkt nach Italien, Spanien oder Portugal gebracht worden. Als Bezahlung hätten die Angeklagten zwischen 110 und 130 US-Dollar je Visum erhalten.

Der mit den Ermittlungen betraute Staatsanwalt Michael Woltering erläuterte in seiner Befragung vor dem Ausschuss, dass die 48 Fälle, die dem letztlich Verurteilten F.-J. K. zur Last gelegt worden waren, 48 Einladungen betroffen hätten, also 48 so genannte Reisegruppen. 52 solcher Fälle habe man N. B. zuordnen können. Die gesamte Anklage umfasse damit circa 2 000 geschleuste Personen.

Insgesamt belaufe sich die Zahl der Personen, hinsichtlich derer falsche Angaben gemacht worden seien, in diesem Verfahren auf ca. 16 500. An erteilten Visa seien ungefähr 14 800 festgestellt worden.

Im Verlaufe des Verfahrens habe man Anfragen über Interpol geschaltet, woraufhin ungefähr 2 200 Personen in Portugal, 16 in Italien und ca. 300 Personen in Deutschland hätten ermittelt werden können. Der weitere Verbleib des Großteils der Personen sei jedoch unbekannt geblieben.

Der Verfahrenskomplex, den der Zeuge Michael Woltering bearbeitete, habe ausschließlich ca. 450 Fälle des Reisebüroverfahrens betroffen. Die Besonderheit in diesem Verfahren sei gewesen, dass alle Firmen tatsächlich existiert hätten. Die Täter hätten somit nicht mit Fälschungen gearbeitet.

Die Zeugin Maria Auer gab im Rahmen ihrer Vernehmung vor dem Ausschuss ferner Auskunft über durchgeführte Telefonüberwachungsmaßnahmen, die Erkenntnisse über eine mögliche Verstrickung eines Botschaftsmitarbeiters in Kiew in kriminelle Machenschaften der Beschuldigten F.-J. K. und N. B. erbringen sollten. Seinerzeit, im Jahr 2001, sei auch die Botschaft darüber informiert worden, und gemeinsam habe man sich geeinigt, zunächst nichts gegen den Verdächtigen zu unternehmen, weil es sich um einen sehr vagen Verdacht gehandelt habe. Sie gab hierzu an:

„(…) das ist so ausgegangen, dass er schließlich vom Dienst suspendiert worden ist. Die einzige Schwierigkeit, die wir hatten, war lediglich die, dass das Auswärtige Amt aufgrund eigener Recherchen dienstliche Erkenntnisse hatte, dass bei ihm Unregelmäßigkeiten vorgekommen seien. Das Auswärtige Amt meinte, er müsse entlassen werden und wollte dies sofort tun. Aber wir haben zunächst gebeten, damit noch ein wenig zuzuwarten, weil wir noch in der verdeckten Ermittlungsphase waren. Das war damals Ende Juni. Wir haben gebeten, bis Ende Juli zuzuwarten. Das wurde uns auch zugesagt. Dann wurde aber später vom Auswärtigen Amt mitgeteilt, dass doch Bedenken bestünden, ihn noch länger zu halten.“

Ein Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Berlin sei, wie die Zeugin sich zu erinnern meinte, mangels Beweisen eingestellt worden.

2. Verlauf des Verfahrens

Nach dem Gang der Hauptverhandlung befragt, bestätigte der Zeuge Michael Woltering, dass es nur drei Sitzungstage gegeben habe, an denen auch keine Beweisaufnahme oder Zeugenvernehmung durchgeführt worden sei, weil auch in diesem Verfahren auf Grund des Geständnisses der Angeklagten eine Verständigung der Verfahrensbeteiligten erfolgt sei.

Der Zeuge Franz-Joseph Kliegel betonte, die „Verständigung“ oder „Absprache“ – den Begriff „Deal“ empfand er aufgrund möglicher Assoziationen als unpassend – habe sich erst in der Hauptverhandlung ergeben. Zwar habe es auch im Vorfeld Telefonate mit den Verteidigern gegeben, diese seien jedoch „wenig ergiebig“ gewesen. Das Verhalten der Verteidigung wurde dergestalt umschrieben:

„Teils wurde gesagt: Objektiv räumen wir den Sachverhalt ein; aber subjektiv fühlen sich unsere Mandanten unschuldig.“

Dessen ungeachtet habe man schließlich das bereits lange Zeit anhängige Verfahren zügig durchführen können, weil keine Zeugen gehört, keine Urkunden oder Dokumente verlesen und eingeführt worden seien.

Letztlich wurde der Angeklagte F.-J. K. am 22. Dezember 2004 wegen gewerbs- und bandenmäßigen Einschleusens von Ausländern nach zwei Verhandlungstagen in 48 Fällen schuldig gesprochen. Die 3. Große Strafkammer des Landgerichts Münster verurteilte ihn zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von drei Jahren und sechs Monaten. Das Verfahren gegen den damaligen Mitangeklagten N. B. war zuvor bereits wegen dessen Ermordung eingestellt worden.

3. Strafzumessung

Obwohl das erkennende Gericht in seiner Urteilsbegründung es als Strafschärfungsgrund wertete, dass der Angeklagte bei den Tatausführungen angesichts des Arbeitsaufwandes eine beträchtliche kriminelle Energie habe erkennen lassen und in jedem der einzelnen Fälle eine Vielzahl an Visa erteilt worden seien, fanden gleichwohl gewisse Umstände strafmildernd Berücksichtigung. Wörtlich hieß es dazu im Urteil:

„Zu Gunsten des Angeklagten spricht letztlich auch, dass (…) ihm die Taten angesichts der politisch angeordneten, großzügigen Handhabung der Visa-Erteilung leicht gemacht worden war[en].“

Zur Bedeutung der in den Urteilsgründen enthaltenen Formulierung der „politisch angeordneten großzügigen Handhabung der Visaerleichterungen“ wurde auch der Zeuge Woltering befragt. Hierzu führte dieser aus:

„Ich kann natürlich nicht für das Gericht sprechen. Ich kann nur meine Gedanken wiedergeben. Zur Vorberei-

tung auf den heutigen Termin habe ich mir natürlich auch noch einmal meine Mitschriften und auch mein Konzept für das Plädoyer angeschaut. Darin stehen auch das Wort Volmer-Erlass und diese Reisebeispiele. (…)

Einerseits sehe ich natürlich die immense Arbeitsbelastung von den Mitarbeitern in der Botschaft, die ja nun offenkundig vorhanden war. Dann sehe ich diese Unterlagen. (…) wenn ich mir eine Stunde Zeit nehme, dann finde ich natürlich viel mehr, als ein Sachbearbeiter in der deutschen Botschaft in der Kürze der Zeit, die er zur Verfügung hat, finden kann. (…)

Trotzdem bin ich dann wieder bei der Frage: Wie konnte es dazu kommen, dass diese Visaanträge positiv beschieden wurden? In dieser Situation konnte ich nur sagen – wenn ich mir das anschaue, wenn ich mir auch andere Reiseprogramme anschaue –: Wenn man bei diesen Programmen sagt, es sind keine überwiegenden Zweifel da, dann muss man in diesem Rahmen wohl von Großzügigkeit sprechen."

Danach befragt, ob ihm damals der so genannte Volmer-Erlass im Wortlaut bekannt gewesen sei, erklärte der Zeuge:

„Mittlerweile ja, zum Zeitpunkt des Ermittlungsverfahrens nicht. Zum Zeitpunkt der Hauptverhandlung hatte ich den Erlass noch nicht. Ich hatte aber den Stenografischen Bericht einer Bundestagssitzung vom, ich glaube, März 2004. Da wurde auszugsweise daraus zitiert. Und ich hatte eine Ausarbeitung von Herrn Bülles. Insofern war mir, was ich eben schon sagte, der Kern der Regelungen – in dubio pro libertate – und die Ausführungen zur Wahrscheinlichkeit bekannt."

Auch der Zeuge Franz-Joseph Kliegel bekräftigte vor dem Ausschuss noch einmal den im Rechtsspruch angeführten Vorwurf, es sei den Tätern „leicht gemacht worden". Auf die Frage, wie er zu dieser Erkenntnis gekommen sei, antwortete der Zeuge:

„Als ich die Akten das erste Mal vollständig gelesen hatte, habe ich eigentlich nur innerlich den Kopf geschüttelt; meiner Berichterstatterin ging es ebenso. Man fragt sich: Wie kommt eigentlich die Botschaft dazu, in einem solchen Umfang und in einer solchen Weise Visa zu erteilen? (…) Es muss eigentlich jedem in der Botschaft klar gewesen sein – ich will nicht spekulieren; zumindest muss es jeder vermutet haben –, dass das keine Touristen sind, die da einreisen. (…)

Es hat im Prinzip, wenn man die Akten gelesen hat, eine materielle Prüfung nicht stattgefunden. Denn anders wäre das nicht erklärbar. Es gibt so viele Anhaltspunkte, die zu einer Prüfung hätten führen müssen bzw. zu einer Visaverweigerung hätten führen müssen."

Auf die Frage eines Ausschussmitgliedes, ob über die Praxis mit diesem Erlass [vom 3. März 2000], der nach seiner Auffassung die Ermessensausübung ja gebunden habe, gesprochen worden sei, führte der Zeuge Franz-Joseph Kliegel aus:

„Natürlich. Ich habe mich mit meiner Berichterstatterin lange darüber unterhalten, auch außerhalb der Beratung. Natürlich die Ermessensrichtlinien – – Wenn ich die sehe: Da taucht zum Beispiel der Begriff ‚hinreichende Wahrscheinlichkeit' auf: Erst wenn eine hinreichende Wahrscheinlichkeit gegeben ist für eine fehlende Rückkehr. Der Begriff der ‚hinreichenden Wahrscheinlichkeit' ist ein Begriff, der eigentlich der StPO entnommen ist, und zwar der ‚hinreichende Tatverdacht', der gegeben sein muss, damit Anklage erhoben werden kann und das Verfahren eröffnet werden kann, der wird definiert als ‚hinreichende Wahrscheinlichkeit'. Das heißt, die Angaben mussten ein Stadium erreichen, wo praktisch Anklageerhebung möglich war. Erst dann waren Visa zu versagen.

Ich sage einmal: Wenn ich das sehe und wenn ich das übertrage auf andere Bereiche staatlicher Leistungen, wenn ich mir vorstelle, bei einer Leistungsverwaltung – nehmen wir zum Beispiel Subventionen, BAföG oder Arbeitslosengeld –, wenn ich da eine solche Ermessensrichtlinie machte, dann ist das für mich eine Einladung zum Betrug. Ich darf das so deutlich sagen."

C. Die Entwicklung der Erlass- und Weisungslage der Bundesregierung bei der Anwendung des Ausländerrechts

Im Zentrum der Untersuchungen des Ausschusses stand die Frage, ob durch im Verantwortungsbereich der Bundesregierung ergangene Erlasse oder Weisungen eventuell die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet worden sein könnte und ob durch solche Erlasse gegen geltendes Ausländerrecht oder die Schengener Regelungen verstoßen wurde.

Um diesbezüglich zu Erkenntnissen zu gelangen, hat sich der Ausschuss intensiv mit der im Untersuchungszeitraum geltenden Erlasslage beschäftigt. Im Mittelpunkt standen dabei vor allem die vier Erlasse des Auswärtigen Amts zum Bereich der Visumerteilung vom 2. September 1999, 15. Oktober 1999, 3. März 2000 und 26. Oktober 2004.

Bevor über die Feststellungen des Ausschusses zu diesen Erlassen im Einzelnen berichtet wird, soll im Folgenden zunächst kurz erläutert werden, auf welche Beweismittel sich der Ausschuss bei der Sachverhaltsfeststellung gestützt hat (Abschnitt I) und worum es sich bei Erlassen des Auswärtigen Amtes, ihrer Rechtsnatur und Ausgestaltungsarten nach, grundsätzlich handelt (Abschnitt II).

Da der Ausschuss auch der Frage eines möglichen Organisationsverschuldens im Auswärtigen Amt nachgegangen ist, wird zudem die Organisation des Auswärtigen Amts vorgestellt, was nicht zuletzt auch dem besseren Verständnis der Funktionen der vom Ausschuss gehörten Zeugen aus dem AA dienen soll (Abschnitt III).

Nach Klärung der grundsätzlichen Ausgangslage werden die Feststellungen des Ausschusses zu den zentralen Problemkomplexen der Untersuchung in den darauf folgenden Abschnitten zusammengefasst. Dabei geht es zum einen um die Probleme, die im Zusammenhang mit dem

Institut der Verpflichtungserklärung aufgetreten sind (Abschnitt IV) und zum anderen um die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den so genannten Reiseschutzversicherungen, zu denen auch das durch den ADAC vermittelte Carnet de Touriste (Abschnitt V) und dessen Konkurrenzprodukte (Abschnitt VI) gehörten.

Intensiv untersucht hat der Ausschuss des Weiteren den so genannten Volmer-Erlass vom 3. März 2000, durch den eine Neuordnung von Teilen der Visumpraxis herbeigeführt werden sollte (Abschnitt VII). Zudem hat sich der Ausschuss auch der Frage gewidmet, inwieweit der das Visumverfahren neu regelnde Erlass vom 26. Oktober 2004 geeignet war, eventuell festgestellte Fehlentwicklungen zu korrigieren (Abschnitt VIII).

Schließlich wird im letzten Abschnitt (Abschnitt IX) noch zusammengetragen, in welcher Form die Bundesregierung den Deutschen Bundestag in dessen Ausschüssen über die Visumerteilungspraxis informiert hat.

I. Vorgehen des Ausschusses

Zur Aufhellung des relevanten Sachverhalts sind zunächst Akten des Auswärtigen Amts beigezogen worden. Dies betrifft insbesondere die Akten des Referats 508 (vormals: 514) der Abteilung 5 (Rechtsabteilung), dessen Zuständigkeitsbereich das Ausländerrecht einschließlich Asylrecht, Visumrecht und Ausländerpolitik umfasst und welches daher für die inhaltliche Erarbeitung von Erlassen zur Visumpraxis zuständig war und im Auswärtigen Amt als Ansprechpartner für die Visastellen der Auslandsvertretungen diente.

Neben diesen Akten aus der Zentrale wurden auch die Akten verschiedener osteuropäischer Botschaften ausgewertet.

Bevor das Auswärtige Amt Weisungen an seine Auslandsvertretungen erteilte, kam es teilweise zu Abstimmungen über die geplanten Erlasse mit dem Bundesministerium des Innern (BMI). Um Einblicke in diese Abstimmungsprozesse zu erhalten, wurden daher auch Akten des BMI beigezogen. Dies betraf insbesondere die Akten des Referates M I 3 (vormals: A 2/M 2), welches innerhalb des Ministeriums für Ausländerrecht zuständig ist. Ausgewertet wurden diese Akten jedoch auch bezüglich der Kontakte des BMI mit den Ländern und Ausländerbehörden im Hinblick auf die Thematik der Verpflichtungserklärungen.

Als Zeugen wurden aus dem AA in Berlin zum einen Angehörige der politischen Leitung befragt. Neben dem Bundesminister des Auswärtigen Joseph Fischer und seinem ehemaligen Büroleiter Martin Kobler wurden auch der Staatsminister a. D. Dr. Ludger Volmer, dessen ehemalige persönliche Referentin Martina Nibbeling-Wrießnig und ferner als Spitzenbeamte aus dem Auswärtigen Amt der ehemalige Staatssekretär Dr. Gunter Pleuger sowie der ehemalige Leiter der Abteilung 5 (Rechtsabteilung) Dr. Gerhard Westdickenberg einvernommen.

Zum anderen wurden auch Beamte der Fachebene gehört. So wurden aus dem Referat 508/514 der ehemalige Referatsleiter Bernd Westphal und der jetzige Leiter Matthias von Kummer ebenso befragt, wie die ehemaligen Referenten Dr. Stephan Grabherr und Martin Huth sowie die ehemalige Sachbearbeiterin Susanne Fries-Gaier.

Aufgrund des vorzeitigen Endes der Wahlperiode konnte als einziger Zeuge aus dem Bundesministerium des Innern nur Bundesminister Otto Schily vernommen werden.

Schließlich wurden im Zusammenhang mit den Reiseschutzversicherungen der Präsident des ADAC Peter Meyer sowie die Zeugen Hartwig Meyer (Allianz) und Jörg Schumacher (HanseMerkur Reiseversicherung AG) vom Ausschuss angehört.

II. Die Erlasspraxis des Auswärtigen Amts

Eine entscheidende Rolle bei den Untersuchungen des Ausschusses spielten die an die Auslandsvertretungen ergangenen Erlasse, mit denen das Auswärtige Amt angeblich den massenhaften Visamissbrauch erleichtert haben soll.

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt weltweit über mehr als 200 Botschaften, Generalkonsulate, Ständige Vertretungen und Vertretungsbüros, die Deutschland im Ausland repräsentieren. Zentrale Schaltstelle ist dabei das Auswärtige Amt, das die Tätigkeit dieser Auslandsvertretungen steuert. In der Zentrale werden außenpolitische Analysen und Konzeptionen, aber auch konkrete Handlungsanweisungen für die deutschen Auslandsvertretungen erarbeitet. Diese Handlungsanweisungen werden vom Auswärtigen Amt in Form von Erlassen erteilt. Dies geschieht durch eine Vielzahl solcher Erlasse. So hat das Auswärtige Amt dem Ausschuss fünf Aktenordner mit Erlassen übersandt, die momentan die Visumvergabe des Auswärtigen Amts regeln. Umgekehrt informieren die Auslandsvertretungen die Zentrale selbständig oder auf Anforderung mittels so genannter (Draht-)Berichte über relevante Themen oder Probleme, auf die das Auswärtige Amt gegebenenfalls wiederum mit Erlassen reagiert.

1. Der Begriff des Erlasses

Im Allgemeinen Verwaltungsrecht versteht man unter „Erlassen“ Verwaltungsanordnungen der obersten Verwaltungsbehörden (Ministerialerlass) für eine oder mehrere nachgeordnete Behörden, die im Auswärtigen Amt verwaltungsinterne Verbindlichkeit besitzen.

Der Zeuge Dr. Gerhard Gerhard Westdickenberg brachte dies in seiner Vernehmung auf die Formel:

„Ein Erlass ist von der Definition her eine Weisung, die die Zentrale an eine oder an mehrere Auslandsvertretungen sendet.“

Ihrer Natur als interne Dienstanweisungen entsprechend sind Erlasse keine Rechtsnormen und können daher materielles Recht – insbesondere Gesetze – weder ändern noch außer Kraft setzen.

2. Die unterschiedlichen Erlassarten

Es existieren unterschiedliche Erlassarten:

So wird zunächst grundsätzlich hinsichtlich des Transportweges zwischen „Schrifterlassen“ und „Drahterlassen“ unterschieden. Schrifterlasse werden den Auslandsvertretungen schriftlich über den diplomatischen Kurierweg oder per E-Mail übermittelt. Da keine Verschlüsselung stattfindet, sind Schrifterlasse nur bei Inhalten, die höchstens dem Geheimhaltungsgrad „VS-Nur für den Dienstgebrauch“ unterliegen, statthaft. Drahterlasse hingegen werden verschlüsselt über das Fernschreibnetz verteilt, sodass auch Inhalte, die nach höheren Geheimhaltungsgraden eingestuft sind, auf diese Weise transportiert werden können.

Schrift- und Drahterlasse tragen abhängig vom Kreis der angesprochenen Adressaten unterschiedliche Bezeichnungen. Richtet sich der Erlass lediglich an eine Auslandsvertretung, so spricht man von einem Einzelerlass. Werden mehreren Auslandsvertretungen Weisungen erteilt, handelt es sich um einen Teilrunderlass bzw. um einen Plurez. Wird hingegen allen Auslandsvertretungen Weisung erteilt, ergeht aus dem Auswärtigen Amt ein Runderlass bzw. ein Omnez.

Drahterlasse können darüber hinaus auch in Form eines Dipez auftreten. Hierbei handelt es sich um Erlasse, die – anders als ein Plurez – über einen bereits festgelegten Verteilerkreis verfügen.

3. Zeichnungswege

Hinsichtlich der genannten Erlassarten existieren keine einheitlichen Zeichnungsregelungen, die festlegen, welcher Erlass von welcher Arbeits- oder Leitungsebene vor seiner Versendung abgezeichnet oder gebilligt werden muss.

III. Die Organisation des Auswärtigen Amts

Immer wieder hatte sich der 2. Untersuchungsausschuss im Zuge der Beweisaufnahme auch mit der Frage zu beschäftigen, ob bzw. inwieweit die Leitungsebene des Auswärtigen Amts durch entsprechende Organisation ausreichend Sorge dafür getragen hat, dass sie von eingehenden Berichten der Botschaften über bestimmte Probleme Kenntnis erlangen konnte. Um eine Bewertung darüber abgeben zu können, ob es hier möglicherweise zu Versäumnissen und damit zu einem Organisationsverschulden gekommen ist, sind einige Ausführungen zur Organisation des Auswärtigen Amts im Allgemeinen sowie zur üblichen Kommunikation zwischen Auslandsvertretung und Leitungsebene in der Zentrale im Besonderen erforderlich.

1. Allgemeine Organisation des Auswärtigen Amts

Das Auswärtige Amt gliedert sich in Referate, Unterabteilungen und Abteilungen. Darüber erhebt sich die politische Leitungsebene, die zwei parlamentarische und zwei beamtete Staatssekretäre sowie – an der Spitze – den Bundesminister umfasst.

Auf dieser Ebene sind auch das Büro der Staatssekretäre sowie das Ministerbüro angesiedelt. Leiter des Ministerbüros war von Oktober 2000 bis Juli/August 2003 der Zeuge Martin Kobler, nachdem er bereits zuvor, ab Oktober 1998, stellvertretender Leiter gewesen war.

Die beiden parlamentarischen Staatssekretäre haben dabei – wie auch in den anderen Ministerien – als Abgeordnete des Deutschen Bundestages insofern eine Sonderrolle, als sie außerhalb der Weisungshierarchie stehen. Sie sind somit weder weisungsbefugt gegenüber den Beamten noch weisungsabhängig vom Bundesminister. Einer der parlamentarischen Staatssekretäre – die im Auswärtigen Amt aus diplomatischen Gründen Staatsminister genannt werden – war der Zeuge Dr. Ludger Volmer, dessen persönliche Referentin Martina Nibbeling-Wrießnig ebenfalls als Zeugin durch den Ausschuss vernommen wurde. Da sich die Staatsminister außerhalb der Weisungshierarchie befinden, unterstehen die insgesamt zehn Abteilungen des Auswärtigen Amts den beiden beamteten Staatssekretären.

In seiner Eigenschaft als beamteter Staatssekretär war der Zeuge Dr. Gunter Pleuger von Oktober 1999 bis 31. August 2000 für die Europa-, Wirtschafts-, Kultur- und – die hier relevante – Abteilung 5 (Rechtsabteilung) zuständig.

Leiter dieser Rechtsabteilung war zwischen Frühjahr 1998 und September 2002 der Zeuge Dr. Gerhard Westdickenberg. Als Abteilungsleiter war er Teilnehmer an der so genannten Direktorenrunde, die nach Angaben des Zeugen Dr. Ludger Volmer jeden Morgen stattfand und an der auch seine Büroleiterin teilnahm. Daneben gehörten nach dem Bekunden des Zeugen Martin Kobler ebenfalls ein Mitarbeiter aus dem Büro des Bundesministers Joseph Fischer sowie nach eigenen Angaben regelmäßig auch Staatssekretär Dr. Gunter Pleuger zum Teilnehmerkreis.

Die von Dr. Gerhard Westdickenberg geleitete Abteilung war ursprünglich in zwei Unterabteilungen gegliedert, von denen eine – die Unterabteilung 51 – vom Zeugen Roland Lohkamp geführt wurde. Als Unterabteilungsleiter war der Zeuge Roland Lohkamp direkter Vorgesetzter des Leiters des Referates 514, welches von Oktober 1996 bis September 2001 vom Zeugen Bernd Westphal, danach vom Zeugen Matthias von Kummer geleitet wurde. In diesem Referat arbeiteten auch die Zeugen Dr. Stephan Grabherr, Martin Huth und Susanne Fries-Gaier.

Der Zeuge Dr. Stephan Grabherr bekleidete dabei von Sommer 1997 bis August 2000 die Position eines Grundsatzreferenten für ausländerrechtliche und visumrechtliche Fragen. Seine Unterschrift tragen die Erlasse vom 2. September und 15. Oktober 1999. Ebenfalls Referent, allerdings von 2000 bis 2002, war der Zeuge Martin Huth, während die Zeugin Susanne Fries-Gaier von Juni 1998 bis Juni 2002 als Sachbearbeiterin im Referat tätig war.

Der Zuständigkeitsbereich des Referates 514 umfasste im Wesentlichen das Ausländerrecht einschließlich Asylrecht sowie Visumangelegenheiten und die Ausländerpolitik. Damit war dieses Referat fachlich für die Herausgabe jener Erlasse verantwortlich, die zu untersuchen zum Kernbereich des Untersuchungsauftrags zählten. Ebenso diente das Referat aufgrund seiner Zuständigkeitsbeschreibung bei Problemen als Ansprechpartner für die Mitarbeiter in den Visastellen der Botschaften.

Durch eine Umstrukturierung des Auswärtigen Amts im September 2001 kam es zur Abschaffung der Unterabteilungen. Im Rahmen dieser Umorganisation wurde dem bisherigen Leiter der Unterabteilung 51 – dem Zeugen Roland Lohkamp – die Aufgabe eines Beauftragten für Visa- und Zuwanderungsfragen zugewiesen. Als solcher war er unmittelbar mit dem Referat 508 befasst. Dieses Referat ging aus dem alten Referat 514 hervor, welches im Rahmen der Umstrukturierung geteilt worden war.

Während die Zuständigkeit für Einzelfälle und Verwaltungsstreitverfahren in Visumangelegenheiten nunmehr beim neu geschaffenen Referat 509 angesiedelt war, behielt das Referat 508 die alten Kernzuständigkeiten für das Ausländerrecht einschließlich Asylrecht, das Visumrecht sowie die Ausländerpolitik und war somit hinsichtlich der Zuständigkeiten im Wesentlichen mit dem alten Referat 514 identisch.

2. Organisation der Kommunikation zwischen Auslandsvertretungen und Leitungsebene in der Zentrale

a) Informationsquellen der Leitungsebene

Die Organisation der Kommunikation zwischen Auslandsvertretungen und Zentrale erfolgt nach Aussage des Zeugen Matthias von Kummer über die automatische Drahtberichtsverteilung. Diese stelle sicher, dass jeder Drahtbericht einer deutschen Auslandsvertretung an die Zentrale automatisch auch an das Büro der Staatssekretäre sowie das Ministerbüro gelange.

Dies bedeute angesichts der Vielzahl der täglichen Drahtberichte jedoch nicht, dass der Bundesminister oder die Staatssekretäre damit automatisch Kenntnis vom Inhalt eines jeden Drahtberichts erhielten. Die Sichtung der Berichte erfolge vielmehr durch die Büros, die die Berichte nach Prioritäten auswerteten. Nachdem auf diese Weise eine erste Sichtung stattgefunden habe, würden in einem zweiten Schritt so genannte Gilber diejenigen Textstellen markieren, die dem Bundesminister oder den Staatssekretären letztlich vorgelegt würden.

Zur Organisation seines Staatsministerbüros führte der Zeuge Dr. Ludger Volmer aus:

„Frau Nibbeling-Wrießnig hat sehr selbstständig mein Büro geleitet. Büroleitung heißt, dass Papiere, die in der Verfügung unten das Kürzel B-StM haben, was Büro Staatsminister heißt, dann zunächst einmal auf ihren Tisch kamen. Es war ihre Aufgabe, zu sortieren: Welche Dinge nimmt man nur einfach zur Kenntnis, nimmt sie einfach zur Kenntnis und teilt mir das irgendwann mal beiläufig mit, ohne dass man dafür große Besprechungen anberaumen muss, oder welches sind die Themen, von denen sie meint, sie müsste sie mir direkt vorlegen, damit ich mich richtig damit befasse, vielleicht einen Kommentar darauf schreibe? Also ich habe weitestgehend da Vertrauen zu ihr gehabt.“

Die Zeugin Martina Nibbeling-Wrießnig habe sich nach Angaben des Zeugen Dr. Ludger Volmer insbesondere auch völlig selbständig um die Aufrechterhaltung des Bürobetriebs gekümmert, nachdem er selbst von Anfang Januar bis Anfang März 2000 krankheitsbedingt abwesend war.

Der Ausschuss ist im Zusammenhang mit der Organisation der Büros der Leitungsebene – vor allem des Ministerbüros – auch der Frage nachgegangen, inwieweit ein nicht von einem Mitarbeiter, sondern vom Botschafter selbst unterschriebener Bericht zu einer bevorzugten Behandlung führt. Der Zeuge Martin Kobler bekundete hierzu in seiner Eigenschaft als ehemaliger Leiter des Ministerbüros:

„Es werden (…) 80 Prozent der Berichte von Botschaftern unterschrieben. Es kommen jeden Tag Hunderte von Berichten, die von Botschaftern unterschrieben werden. Das ist kein Argument.“

Entscheidend sei nicht die Bedeutung der Botschaft, sondern die des Themas:

„Wenn man möchte, dass eine dringende Geschichte angelandet wird – im Ministerbüro, bei einem Staatssekretär, bei einem Direktor einer Abteilung –, dann muss man das auf andere Weise klar machen, als nur zu sagen: Ich habe diesen Bericht unterschrieben. Das geht so nicht. Das dringt sonst nicht durch, sondern man muss die Prioritäten als Absender da schon klarstellen. Man hat andere Mittel und kann andere Wege beschreiten, Dinge anhängig zu machen, zum Beispiel ein Telefonat.“

Zumindest mit ihm, so der Zeuge weiter, habe in dem ganzen Bereich Kiew und Moskau ein solcher Direktkontakt nicht stattgefunden.

Eine weitere Informationsquelle war die bereits erwähnte Direktorenrunde, über die die Probleme der Arbeitsebene an die oberste Leitung herangetragen werden konnten. Der Zeuge Martin Kobler führte hierzu aus:

„Die D-Runde nimmt alle politisch relevanten Dinge auf oder schwere Organisationsverschulden oder gravierende Einzelfälle wie gravierende Schleusungen (…) Dort stellen die Abteilungen ihre operativen Probleme, nicht nur die politischen, vor und sagen: Wir haben hier dieses Problem, da sind zu wenig Leute. (…) Das sind alles Erkenntnisquellen, da sitzen wir dabei und da haben wir Antennen und da versuchen wir, zu schauen, wo was anbrennt. Wenn sich da – jetzt nicht bei einem Mal, in Kiew haben wir Personalknappheit – über Wochen der Diskussionsprozess entwickelt, dass man da was machen muss, dann wäre das eine Sache, wo wir sagen würden: Hoppla, das hat eine politische Implikation. Dann wird das der Minister auch erfahren.“

Dass Bundesminister und Staatssekretäre normalerweise erst befasst werden, wenn Probleme auftreten, bekundete auch der Zeuge Dr. Gunter Pleuger vor dem Ausschuss und führte dies auf die Notwendigkeit einer weitgehenden Delegation von Verantwortung zurück. Wörtlich führte er dazu aus:

„Die Umsetzung der Visapolitik ist an und für sich eine operative Sache, die durch die Auslandsvertretungen und die zuständige Abteilung 5 geregelt wird. Der Minister und der Staatssekretär werden normalerweise erst befasst, wenn es Probleme gibt. Alles, was auf der Arbeitsebene und in den Abteilungen geregelt werden kann, sollen die machen. Wir haben eine weit gehende Delegation von Verantwortung und das müssen wir auch haben. Sonst schaffen wir nämlich die Arbeit nicht. (…)

Ich kann nur sagen, der Minister wird befasst, wenn die Arbeitsebene zwei Dinge hat: Entweder sie können sich nicht innerhalb der Abteilung oder mit einer anderen Abteilung, die mit betroffen ist, einigen. Dann geht es nach oben. Oder aber der Abteilungsleiter sagt sich: Hier entsteht ein politisches Problem, über das der Minister informiert werden muss, weil er eine Entscheidung treffen muss. Wann das geschehen ist, kann ich Ihnen nicht sagen. Das können Sie auch nicht an einer bestimmten Funktion festmachen. Das muss normalerweise der Referatsleiter, der den täglichen Kontakt mit den Auslandsvertretungen hat, – – Er hat den besten Überblick, zu sagen: Hier braut sich etwas zusammen.“

Auch der Zeuge Martin Kobler betonte in seiner Vernehmung, dass grundsätzlich die jeweilige Abteilung für die Behebung von Missständen operativ zuständig sei. Darüber hinaus erläuterte der Zeuge ausführlich, in welcher Form Ereignisse an die Leitungsebene herangetragen werden:

„In dem Moment, in dem sich ein Problem verdichtet, dass es ein richtiges Problem ist oder ein politisches Problem wird, dann in der Tat erwarte ich, dass es an uns rangebracht wird, wie auch immer. Das muss nicht drahtberichtlich sein. Manche Botschaften schreiben auch – – Es werden auch 80 Prozent der Berichte von Botschaftern unterschrieben. Es kommen jeden Tag Hunderte von Berichten, die von Botschaftern unterschrieben werden. Das ist kein Argument. Aber es kommen zum Beispiel wenig Berichte, wo dann in der Kopfzeile steht: Bitte Minister befassen, bitte Minister vorlegen. – Ich in meiner Praxis mache das so. Wenn ich will, dass der Staatssekretär einen Bericht liest, dann schreibe ich rein: Bitte Staatssekretär vorlegen. – Dann wird es dem Staatssekretär vorgelegt. Aber nehmen wir den Bericht Moskau, der in der Nebensache im Betreff an die Kulturabteilung gerichtet wird: Der kann nicht als Beleg dafür gelten, dass man da nun operativ was machen muss.“

b) Zusammenfassung der Erkenntnisse

Die oberste Leitungsebene des AA wurde im Wesentlichen auf zwei Wegen über Probleme der jeweiligen Botschaften informiert:

Die erste Möglichkeit bestand darin, dass die betreffende Botschaft mit ihren Berichten direkt zu den Staatssekretären bzw. zum Bundesminister durchdrang. Angesichts der Vielzahl von täglichen Drahtberichten war die Chance jedoch relativ gering, auf diesem Wege Aufmerksamkeit zu erlangen, wenn nicht der Absender die Priorität bzw. den Adressaten (Staatssekretär/Bundesminister) deutlich machte oder gleich den direkten Kontakt – z. B. per Telefon – mit dem Bundesminister oder den Staatssekretären bzw. deren Büros suchte.

Die zweite Möglichkeit zur Informationsgewinnung bestand darin, dass auf der Arbeitsebene – d. h. dem zuständigen Fachreferat, welches der direkte Ansprechpartner für die Botschaftsmitarbeiter war – die Dimension bzw. politische Brisanz der von den Botschaften geschilderten Probleme richtig erkannt wurde und dieses – z. B. durch Vorlagen – zur Einschaltung der höheren Ebenen bis zur obersten Leitungsebene führte.

Der Zeuge Martin Kobler beschrieb diese Möglichkeiten bei seiner Aussage wie folgt:

„Das muss an einen rangebracht werden. Das kann nicht nur durch einen Drahtbericht, von denen es Hunderte jeden Tag gibt, erfolgen. Drahtberichte (…) sind für den Minister oder das Ministerbüro oder waren für mich eigentlich nicht die Hauptsache, sondern was den Minister interessieren musste, waren Vorlagen, aber auch jede andere Art von Information. Wenn jemand angerufen hätte und gesagt hätte: ‚(…) da ist ein strukturelles Problem‘, dann hätten wir reagiert.“

IV. Das Institut der Verpflichtungserklärung als Problem im Visumverfahren

Ein erster wichtiger Sachkomplex, mit dem sich der Ausschuss intensiv beschäftigt hat, betrifft das Rechtsinstitut der Verpflichtungserklärung nach den §§ 82, 84 AuslG. Die Übernahme der Verpflichtung bewirkt, dass der Erklärende sämtliche öffentliche Mittel zu erstatten hat, die für den Lebensunterhalt des Ausländers und für dessen eventuelle Ausreisekosten möglicherweise aufgewendet werden müssen.

Derartige Erklärungen erwiesen sich in der Praxis häufig als problematisch. Dies betraf vor allem die Weigerung einer Reihe von Ausländerbehörden, die Bonität des Verpflichtungserklärenden zu prüfen und auf diese Weise – z. B., wenn der Ausländer in Deutschland erkrankte und so Behandlungskosten verursachte – eine Entlastung der öffentlichen Hand von derartigen Kosten durch Rückgriff beim Verpflichtungserklärenden sicherzustellen.

Das Problem verschärfte sich dadurch, dass die Auslandsvertretungen – unter anderem durch den Erlass vom 2. September 1999 – angewiesen wurden, bei Vorlage einer nicht bonitätsgeprüften Verpflichtungserklärung im Regelfall die Bonitätsprüfung aus Zuständigkeitserwägungen heraus nicht selbst nachzuholen, sondern die Verpflichtungserklärungen als solche zu akzeptieren. In der Folge wurde die Bonität eines Verpflichtungserklärenden teilweise von keiner Stelle geprüft.

1. Sinn und Zweck von Verpflichtungserklärungen nach den §§ 82, 84 AuslG

a) Grundsätzlich: Finanzierung des Aufenthalts des Ausländers aus eigenen Mitteln

Nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 des Ausländergesetzes (AuslG) ist eine Aufenthaltsgenehmigung unter anderem dann zu versagen, wenn

„(…) der Ausländer seinen Lebensunterhalt einschließlich ausreichenden Krankenversicherungsschutzes nicht aus eigener Erwerbstätigkeit, eigenem Vermögen oder sonstigen eigenen Mitteln, aus Unterhaltsleistungen von Familienangehörigen oder Dritten aus Stipendien, Umschulungs- oder Ausbildungsbeihilfen, aus Arbeitslosengeld oder sonstigen auf einer Beitragsleistung beruhenden öffentlichen Mitteln bestreiten kann (…).“

Das Ausländergesetz ist mittlerweile zum 1. Januar 2005 durch das neue Aufenthaltsgesetz ersetzt worden. Für den hier relevanten Untersuchungszeitraum hatte es jedoch uneingeschränkt Geltung. Ein Visum ist danach dann zu versagen, wenn ein Visumantragsteller nicht über ausreichend eigene Mittel verfügt, um seinen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland finanzieren zu können.

Eine entsprechende Regelung enthält Artikel 5 Abs. 1 Buchstabe c des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ). Danach ist Voraussetzung für ein Visum, dass der Antragsteller

„(…) über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts sowohl für die Dauer des Aufenthaltes als auch für die Rückreise in den Herkunftsstaat oder für die Durchreise in einen Drittstaat, in dem seine Zulassung gewährleistet ist, verfügen oder in der Lage sein [muss], diese Mittel auf legale Weise zu erwerben.“

Es sollen somit grundsätzlich nur diejenigen Ausländer ein Visum erhalten, die in der Lage sind, ihren Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland aus eigenen Mitteln zu finanzieren.

Auf diese Weise soll der Gefahr vorgebeugt werden, dass die öffentlichen Haushalte mit den Kosten, die mit dem Aufenthalt des Ausländers in der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang stehen, belastet werden.

b) Hilfsweise: Abgabe einer Verpflichtungserklärung durch einen Dritten

Häufig jedoch sind Antragsteller aus Ländern, in denen ein weitaus niedrigeres Lohn- und Einkommensniveau als in Deutschland herrscht, nicht in der Lage, den Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland aus den geforderten eigenen Mitteln zu bestreiten. Die beantragten Visa müssten folglich von den Auslandsvertretungen grundsätzlich unter Hinweis auf § 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG abgelehnt werden, der Reisefluss aus diesen Ländern käme weitestgehend zum Erliegen.

Um diese ungewünschte Folge zu vermeiden, eröffnet das Ausländergesetz die Möglichkeit, das tatbestandliche Hindernis des § 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG dadurch auszuräumen, dass ein Dritter sich gegenüber einer Ausländerbehörde oder einer Auslandsvertretung verpflichtet, für die vom Ausländer verursachten Kosten aufzukommen. Diese Übernahmezusage bezeichnet man als „Verpflichtungserklärung“. Durch diese erhalten die Behörden einen vollstreckbaren Titel, um die durch den Ausländer möglicherweise verursachten Kosten für die öffentliche Hand bei dem sich verpflichtenden Dritten geltend machen zu können. Als sich verpflichtender Dritter kommen Private ebenso in Betracht wie Reisebüros oder Versicherungsdienstleister.

Hintergrund der Abgabe einer Verpflichtungserklärung eines privaten Dritten sind in aller Regel persönliche Beziehungen zu einem bestimmten Ausländer, der von dem Dritten zu einem Besuch in Deutschland eingeladen wird. Die Verpflichtungserklärung wird daher in diesen Fällen normalerweise mit einem Einladungsschreiben verbunden sein, aus dem eventuell auch ersichtlich werden kann, dass er dem Ausländer für die Dauer seines Aufenthaltes Wohnraum zur Verfügung stellt und für dessen Bedürfnisse des täglichen Lebens sorgt.

Diese mögliche Beziehung zwischen privatem Verpflichtungsgeber und Ausländer fehlt jedoch, sofern die jeweiligen Verpflichtungsgeber Reiseveranstalter oder Versicherungsdienstleister sind, weil diese die Verpflichtungserklärungen nicht für persönlich Bekannte abgeben, sondern für Kunden, mit denen sie lediglich eine Geschäftsbeziehung verbindet.

c) Verpflichtungsumfang

Zu den vom Ausländer gegenüber der öffentlichen Hand verursachten Kosten, für die der Verpflichtungserklärungsgeber erstattungspflichtig ist, zählen zunächst die Lebenshaltungskosten nach § 84 AuslG. Hierzu gehören die Ausgaben für Ernährung, Wohnung, Bekleidung und andere Grundbedürfnisse des täglichen Lebens ebenso wie Aufwendungen im Zusammenhang mit der Versorgung des Ausländers im Krankheitsfall und bei Pflegebedürftigkeit.

Hinzu kommen des Weiteren ggf. Ausreisekosten nach den §§ 82, 83 AuslG. Diese umfassen die Beförderungs- und sonstigen Reisekosten für den Ausländer innerhalb des Bundesgebiets und bis zum Zielort außerhalb des Bundesgebiets, ferner die bei der Vorbereitung und Durchführung der Maßnahme entstehenden Verwaltungsausgaben (z. B. Kosten für Abschiebungshaft, Übersetzungskosten) und schließlich sämtliche durch eine erforderliche amtliche Begleitung des Ausländers entstehenden Aufwendungen inklusive der anfallenden Personalkosten.

2. Die Praxis bis zur Einführung des bundeseinheitlichen Verpflichtungserklärungsformulars Ende 1996

a) Verfahren

Ursprünglich wurde – wenn der Ausländer seinen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland nicht aus eigenen

Mitteln bestreiten konnte – dem Erfordernis der Kostenübernahme durch den Dritten durch folgendes Verfahren Genüge getan:

Der Dritte lud als Gastgeber den Ausländer mit einem formlosen Schreiben zu sich in die Bundesrepublik Deutschland ein und erklärte die Übernahme der durch den Eingeladenen eventuell entstehenden Kosten. Als Einlader kamen dabei sowohl Privatpersonen als auch Firmen in Betracht. Mit der als Einladung bezeichneten und eigenhändig unterschriebenen Verpflichtungserklärung wurde der Gastgeber bei der Ausländerbehörde vorstellig, wo die eigenhändige Unterschrift beglaubigt werden musste. Die derart unterschriftsbeglaubigte Verpflichtungserklärung wurde vom Einlader dem Antragsteller zugeleitet, der sie seinem Visumantrag beifügte.

b) Probleme

Das Verfahren, Verpflichtungserklärungen als formlose Einladungen vorzulegen, erwies sich nach den Feststellungen des Ausschusses in mehrfacher Hinsicht als problematisch.

So war es aufgrund der Formlosigkeit der Erklärung relativ einfach möglich, Einladungsschreiben von Privatpersonen oder Firmen zu fälschen bzw. zu fingieren. Dementsprechend wurde in einer Presseerklärung des Bundesministeriums des Innern vom Dezember 1996 mitgeteilt, dass sich in der Vergangenheit Fälle gehäuft hätten, in denen Drittstaater mit gefälschten oder fingierten Einladungen zur Beantragung eines Visums vorgesprochen hätten.

Zum Teil wäre von Reiseveranstaltern ein schwunghafter Handel mit diesen ge- oder verfälschten Einladungen betrieben worden. Hinzu trat das Problem der Gefälligkeitseinladungen. Dabei erklärten sich Einlader – in der Regel gegen Entgelt – dazu bereit, eine oder mehrere ihnen unbekannte Person(en) aus dem Ausland nach Deutschland einzuladen und die Kosten für ihren Aufenthalt zu übernehmen.

In einem Schreiben des damaligen Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, an den Bundesminister des Innern, Manfred Kanther, vom 26. November 1994 (Dokument Nr. 29) weist dieser daher darauf hin, dass sich der organisierte Handel mit Einladungen als wachsende Belastung der Arbeit einiger Vertretungen herausstelle. Ferner heißt es in dem Schreiben:

„Offensichtlich gibt es in Deutschland zunehmend Firmen, aber auch Einzelpersonen, deren Haupterwerb in der Ausstellung von Einladungen besteht. In bestimmten Problemländern gibt es Firmen und Personen, die mit solchen Einladungen gegen Geld bei der Visabeschaffung ‚behilflich zu sein' versprechen."

Da durch die Ausländerbehörden keine Kontrolle vorgenommen wurde, ob die Einladenden die eingegangenen Verpflichtungen für die Lebenshaltung und ggf. erforderliche Abschiebemaßnahmen überhaupt erfüllen konnten, wurden z. B. auch Einladungsschreiben von Sozialhilfeempfängern oder Mehrfacheinladern akzeptiert.

Es bestand daher die Gefahr, dass vom Einlader wegen dessen fehlender finanzieller Leistungsfähigkeit eventuell entstandene Kosten für die öffentliche Hand durch den Aufenthalt eines Ausländers in der Bundesrepublik Deutschland nicht beigetrieben werden konnten.

3. Die Schaffung eines einheitlichen fälschungssicheren Einladungsformulars und Einführung der Bonitätsprüfung ab Ende 1996

Vor dem Hintergrund der dargestellten Probleme beklagte sich Bundeminister des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, in dem Schreiben vom 26. November 1994 bei dem damaligen Bundesminister des Innern, Manfred Kanther, darüber, dass die Ausländerbehörden es ablehnten, die Bonität des Einladenden zu prüfen, obwohl diese mit den örtlichen Verhältnissen am besten vertraut seien. Ferner heißt es in dem Brief:

„Denkbar wäre auch die Einführung eines (bundes-) einheitlichen Einladungsformulars mit hohem Sicherheitsstandard. Dies sind einige Vorschläge, die das Auswärtige Amt bereits gemacht hat, und die dazu geeignet sind, die Überprüfung von Visumantragstellern effektiver zu gestalten."

Nachdem Bundesminister Manfred Kanther bereits zuvor mit Schreiben vom 19. September 1994 (Dokument Nr. 30) zugesagt hatte, sich mit den Ländern in Verbindung zu setzen und darauf zu drängen, dass

„(…) die Ausländerbehörden bei der Prüfung von Verpflichtungserklärungen nicht nur eine Identitätsfeststellung treffen, sondern eingehend nachprüfen, welche Bewandtnis es mit der Einladung hat und wie es um den Einladenden steht (…)",

unternahmen Mitarbeiter des Bundesminister des Innern in der Ausländerreferentenbesprechung des Bundes und der Länder Anfang Dezember 1994 in Landshut einen Vorstoß, um bei den Ausländerbehörden der Länder die Bereitschaft zur Mitwirkung zu erhöhen.

Tatsächlich wurde in dieser Besprechung vereinbart, dass die Ausländerbehörden künftig Bonitätsprüfungen vornehmen sollten. Waren sie hierzu nicht in der Lage, sollten sie die Entgegennahme der Verpflichtungserklärung verweigern.

Darüber hinaus sollte das kritisierte bisherige Verfahren abgeschafft werden. Die Auslandsvertretungen sollten formlose Einladungen künftig nur noch als Indiz dafür werten, dass ein Verwandtschaftsverhältnis mit dem Einladenden besteht oder der Visumbewerber den Gastgeber besuchen will.

Formlose Einladungsschreiben blieben damit zwar als möglicher Beleg für den Reisezweck relevant, dienten jedoch nicht mehr als Nachweis für die Reisefinanzierung. Hierfür sollte nunmehr die Abgabe einer Verpflichtungserklärung auf einem neu zu schaffenden, bundeseinheitlichen fälschungssicheren Einladungsformular dienen. Gleichzeitig wurde vereinbart, die Vorlage einer Verpflichtungserklärung auf besonders begründete Fälle zu

begrenzen, um die Überprüfung der Reisefinanzierung – und damit eines wesentlichen Teils des Visumverfahrens – nicht komplett ins Bundesgebiet auf die Ausländerbehörden zu verlagern. Abgesehen davon wurde vereinbart, durch das Auswärtige Amt prüfen zu lassen, ob die Verpflichtungserklärungen aus Sicherheitsgründen von Behörde zu Behörde übermittelt werden könnten. Schließlich stimmten die Besprechungsteilnehmer darin überein, dass eine Einladerdatei, in der die Personen zu speichern seien, die Verpflichtungserklärungen abgegeben hätten, eingerichtet werden sollte.

Vor dem Hintergrund der in Landshut getroffenen Vereinbarungen wurde auf der Ausländerreferentenbesprechung des Bundes und der Länder im Februar 1996 in Erfurt vom Vertreter des Bundesministeriums des Innern das neue bundeseinheitliche Formular für die Verpflichtungserklärung vorgestellt. Mit der Unterschrift unter dieses Formular verpflichtete sich der Unterzeichnende gegenüber der Ausländerbehörde bzw. der Auslandsvertretung,

„(…) nach § 84 des Ausländergesetzes die Kosten für den Lebensunterhalt und nach §§ 82 und 83 des Ausländergesetzes die Kosten für die Ausreise o. g. Ausländers/in zu tragen."

Daneben wurde vereinbart, das Erfordernis einer Verpflichtungserklärung mit Bonitätsprüfung auf bestimmte Problemstaaten zu beschränken und die Prüfungstiefe der Bonitätsprüfung regelmäßig von der Länge des beantragten Visums abhängig zu machen.

Die Einführung des neuen bundeseinheitlichen und fälschungssicheren Formulars der Verpflichtungserklärung erfolgte im November 1996. Mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 6. November 1996 an die Innenminister und -senatoren der Länder (Dokument Nr. 31) wurde diesen das neue Formular sowie ein „Merkblatt zur Verwendung des bundeseinheitlichen fälschungssicheren Formulars der Verpflichtungserklärung" mit der Bitte um Kenntnisnahme und weitere Veranlassung übersandt. Einen Monat später informierte auch das Auswärtige Amt seine Auslandsvertretungen mit Runderlass vom 12. Dezember 1996 über die Einführung des neuen Verfahrens.

Durch das vom Bundesministerium des Innern in dem Schreiben vom 6. November 1996 übersandte Merkblatt sollten den Länderbehörden praktische Anwendungshinweise, insbesondere zur Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, gegeben werden, um möglichst bundeseinheitliche Maßstäbe zu erreichen. Mit der Einführung des neuen Formulars sollte die bis dahin übliche Praxis der formlosen Einladungsschreiben endgültig überholt sein.

Allerdings konnte durch das vorgelegte Merkblatt die Verwendung des bundeseinheitlichen neuen Formulars für die Länderinnenbehörden nicht rechtlich verbindlich eingeführt werden, weil für die Durchführung ausländerrechtlicher Bestimmungen allein die Länder verantwortlich sind. Es bedurfte somit der Umsetzung der Hinweise im Merkblatt durch entsprechende Erlasse der Landesinnenminister bzw. -senatoren, wie beispielsweise des Erlasses des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 20. November 1996.

Es bestand jedoch Einvernehmen zwischen Bund und Ländern, dass nach den vereinbarten Vorschlägen vorgegangen werden sollte. Eine bundesweite rechtliche Verbindlichkeit der Regelungen zum Verfahren bei Verpflichtungserklärungen wurde allerdings erst durch die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz, die am 7. Oktober 2000 in Kraft traten, erreicht.

a) Verfahren

Die mit dem Schreiben vom 6. November 1996 übersandten Hinweise im Merkblatt wurden im Verlauf der Zeit aufgrund der Ergebnisse der regelmäßigen Ausländerreferentenbesprechungen, an denen auch das Auswärtige Amt teilnahm, mehrfach aktualisiert bzw. präzisiert. Die Kernpunkte des Verfahrens jedoch, wie sie im ersten Merkblatt vom November 1996 beschrieben wurden, blieben erhalten und fanden auch in den rechtsverbindlichen, zum 7. Oktober 2000 in Kraft getretenen, Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz ihren Niederschlag.

Danach sollte eine Verpflichtungserklärung nur verlangt werden, wenn der Ausländer nicht in der Lage ist, die Kosten für seinen Aufenthalt in Deutschland selbst zu bestreiten. Die Erklärung war grundsätzlich bei der Ausländerbehörde in Deutschland bzw. bei einem Verpflichtungserklärenden im Ausland in der Auslandsvertretung abzugeben. Die Ausländerbehörde sollte die Unterschrift beglaubigen und die Bonität prüfen, wobei ein abgestuftes Votum – Nachweis oder Glaubhaftmachung der finanziellen Leistungsfähigkeit – möglich war. Im Anschluss daran sollte das Ergebnis der Prüfung (Bonität (nicht) glaubhaft gemacht/nachgewiesen) auf der Verpflichtungserklärung vermerkt werden. Das Original sollte schließlich – bei Abgabe gegenüber der Ausländerbehörde – dem sich Verpflichtenden zur Weiterleitung an den Ausländer ausgehändigt werden, der es wiederum im Rahmen des Visumverfahrens bei der zuständigen Auslandsvertretung vorlegen sollte. Eine Durchschrift des Formulars der Verpflichtungserklärung verblieb hingegen bei der Ausländerbehörde. Diese Durchschrift sollte gegebenenfalls als vollstreckbarer Titel für die Forderungen gegen den Verpflichtungserklärenden dienen, sofern der Eingeladene den öffentlichen Kassen zur Last fallen sollte.

b) Das Problem der nicht durchgeführten Bonitätsprüfungen bei den Ausländerbehörden der Länder

Trotz der schon Ende 1994 bei der Ausländerreferentenbesprechung in Landshut gefundenen Regelung, dass Bonitätsprüfungen grundsätzlich durch die Ausländerbehörden vorzunehmen sind, riss der Streit hierüber nicht ab. Das Auswärtige Amt beharrte auf der Umsetzung der Vereinbarungen. In einem Brief des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, an den Bundesminister des Innern, Manfred Kanther, vom 20. März 1995 (Dokument Nr. 32) heißt es:

„Einer der zentralen Punkte bei der Visumerteilung ist, so die einhellige Erfahrung der Auslandsvertretungen, die Überprüfung der Bonität der deutschen und ausländischen Einladenden in Deutschland. Diese Überprüfung muss durch die örtlich zuständigen Innenbehörden erfolgen."

Das Auswärtige Amt stand auch in der Folgezeit auf dem Standpunkt, dass eine sachgerechte und effektive Prüfung nur durch die Innenbehörden erfolgen könne, weil im Gegensatz zu diesen die Auslandsvertretungen im Ausland nicht die Möglichkeit hätten, auf bestehende Datensätze zurückzugreifen, um die Prüfung der Bonität des Gastgebers in Deutschland bei der Antragstellung durchführen zu können. Zudem sei es für die Behörden am Wohnort des Gastgebers ungleich leichter, sich entsprechende Unterlagen vorlegen zu lassen und sich damit ein zutreffendes Bild über den Gastgeber zu machen.

Die sich eventuell bei der Prüfung der Solvenz ergebenden Fragen an den Gastgeber könne dieser relativ schnell mit der Behörde im Bundesgebiet klären. Bei Dialogen mit einer Auslandsvertretung müssten hingegen teilweise weite Strecken überwunden werden, was zeitraubend und unpraktikabel sei.

aa) Umsetzungsschwierigkeiten bei der Bonitätsprüfung in Ausländerbehörden einzelner Länder

Dennoch lehnten es einige Länder und Ausländerbehörden weiterhin ab, Bonitätsprüfungen durchzuführen. So monierten schon Anfang 1997 – kurze Zeit nach der offiziellen Einführung des neuen Verfahrens mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 6. November 1996 – die Länder Berlin und Hamburg mit zwei Schreiben vom 3. Februar 1997 (Dokumente Nr. 33 und 34), dass die geplante Bonitätsprüfung aufgrund des dadurch bedingten Mehraufwandes von den Ausländerbehörden praktisch kaum leistbar sei. Ebenso teilte z. B. der Landrat des Landkreises Kassel in einem Schreiben vom 4. Februar 1997 (Dokument Nr. 35) dem Regierungspräsidium Kassel mit, dass

„(…) die Ausländerbehörde durch die Bonitätsprüfung vor eine nahezu unlösbare Aufgabe gestellt [wird], da mit der momentanen Personalausstattung nicht sichergestellt ist, dass die Bonitätsprüfung im erforderlichen Maße wahrgenommen werden kann."

Auch in Köln wurden nach Aussage des Zeugen Egbert Bülles in den Ausländerbehörden einiger Stadtteile aus personellen Gründen die finanziellen Verhältnisse derjenigen, die Verpflichtungserklärungen abgaben, nicht geprüft. Darauf habe man auf der Verpflichtungserklärung hingewiesen, indem man besondere Stempel mit dem Aufdruck „Bonität wurde nicht geprüft" eingesetzt habe.

Das Innenministerium Baden-Württemberg war demgegenüber – wie aus einem Schreiben an das Bundesministerium des Innern vom 11. September 1995 (Dokument Nr. 36) hervorgeht – zwar bestrebt, in allen Fällen Bonitätsprüfungen durchzuführen, sah sich dazu jedoch nur in der Lage, wenn die Auslandsvertretungen für Besuchsaufenthalte nur in besonders begründeten Fällen eine Verpflichtungserklärung verlangen würden.

Die Versuche vor allem der Ausländerbehörden großer Städte, die Durchführung von Bonitätsprüfungen zu vermeiden, gipfelten schließlich in der Forderung gegenüber Bundesministeriums des Innern und Deutschem Städtetag,

„(…) sich für die Abschaffung der Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG bei Besuchsreisen einzusetzen."

Erhoben worden war diese Forderung auf einer Tagung der Vertreter großer Ausländerbehörden – darunter Hamburg, München, Berlin, Frankfurt/Main und Köln – im Oktober 2001 in Cottbus.

Ein weiterer Kritikpunkt war die schon in das erste „Merkblatt zur Verwendung des bundeseinheitlichen Formulars der Verpflichtungserklärung" aufgenommene Liste der so genannten Problemstaaten, bei deren Angehörigen regelmäßig eine Verpflichtungserklärung mit Bonitätsprüfung erforderlich sein sollte.

Die Innenbehörde von Hamburg vertrat hierzu die Auffassung, die Liste der Problemstaaten umfasse einen Großteil aller Antragsteller von Besuchervisa. Dies stehe im Gegensatz zur Einigung auf der Ausländerreferentenbesprechung in Landshut, wonach die Vorlage der Verpflichtungserklärung auf besonders begründete Einzelfälle begrenzt werden sollte. Der Umfang der Liste habe zur Folge, dass Bonitätsprüfungen in einer Größenordnung durchgeführt werden müssten, die bei dem derzeitigen Personalbestand illusorisch sei.

Auch der Zeuge Dr. Stephan Grabherr schilderte in seiner Vernehmung durch den Ausschuss, er habe damals den Eindruck gehabt, einzelne Ausländerbehörden hätten die Prüfung der finanziellen Bonität bei Besuchsreisen als ein sehr verwaltungsaufwendiges Instrument angesehen, bei dem der Prüfungserfolg in keinem Verhältnis zum Aufwand gestanden habe.

Eine Bonitätsprüfung erschien jedoch zumindest den Ländern Hamburg und Berlin nicht nur aus personellen Gründen als unpraktikabel, sondern auch als nicht sinnvoll. Mangels Einladerdatei könne nämlich der Zweck der Bonitätsprüfung – die Verhinderung von Missbrauch – nicht erfüllt werden. Solange nicht durch Rückgriff auf die geplante Einladerdatei ersichtlich sei, in wie vielen Fällen ein Einladender bereits gleich lautende Erklärungen für andere abgegeben hat, sei Missbrauch nach wie vor möglich.

bb) Zweifel an der Verpflichtung zur Bonitätsprüfung in einzelnen Ländern

Abgesehen von den oben geschilderten praktischen Schwierigkeiten hielten sich einige Länder bzw. Ausländerbehörden auch für nicht zuständig und damit nicht verpflichtet, eine Bonitätsprüfung durchzuführen. So heißt es in einem Merkblatt des Ausländeramtes des Ortenaukreises vom September 1996 (Dokument Nr. 37):

„(…) die Zuständigkeit für die Erteilung eines Besuchsvisums liegt bei den deutschen Auslandsvertretungen (…). Eine Beteiligung der Ausländerbehörden ist beim Visaverfahren für Besuchsaufenthalte nicht vorgesehen. Für die Entgegennahme von Verpflichtungserklärungen – und damit auch für die Bonitätsprüfung des Einladenden – ist ebenfalls die deutsche Auslandsvertretung zuständig."

Auch die Innenbehörden in Hamburg und Berlin vertraten die Auffassung, dass im Zusammenhang mit der Erteilung von Besuchervisa eine inländische bzw. sachliche Zuständigkeit nicht gegeben sei.

Demgegenüber stand das Auswärtige Amt, wie der Zeuge Dr. Stephan Grabherr in seiner Vernehmung schilderte, stets auf dem Standpunkt, es gebe eine eindeutige Prüfungspflicht der Ausländerbehörden. Dies sei im Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 24. November 1998 (Dokument Nr. 38), welches seinerzeit zur Aufnahme von Bosnien-Flüchtlingen erging, auch so bestätigt worden. Der Zeuge führte aus:

„Da hat das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich gesagt (…): Wenn die Ausländerbehörde keine Bonitätsprüfung vornimmt, dann trifft sie eine Risikoentscheidung und kann sich nachher nicht darauf berufen, hier liege eine Verpflichtungserklärung vor (…) Also hier die ganz klare Entscheidung vonseiten des Bundesverwaltungsgerichtes, dass die Ausländerbehörden zur Prüfung der Bonität verpflichtet sind. Das wurde nachher auch in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift konkretisiert."

Dem Urteil vorangegangen, war ein Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 3. November 1998 (Az. 1 B 138/97) an den Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht (Dokument Nr. 39), in dem das Ministerium ebenso wie das Auswärtige Amt den Standpunkt vertraten, dass mit der Entgegennahme einer Verpflichtungserklärung zwingend die Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit des sich verpflichtenden Dritten verbunden sei.

Nur durch eine Bonitätsprüfung sei sichergestellt, dass die öffentliche Hand gegebenenfalls aufgewendete Mittel auch tatsächlich vom Verpflichtungserklärenden zurückerlangen könne. Diese Auffassung vertrat das Bundesministerium des Innern auch gegenüber den Innenministern und -senatoren der Länder in einem Schreiben vom 24. September 1999 (Dokument Nr. 40), in dem es auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes Bezug nahm und bei dieser Gelegenheit auf die aus Sicht des Ministeriums bestehende Notwendigkeit der Vornahme einer Bonitätsprüfung hinwies.

Das Ausländergesetz selbst enthält in den §§ 82 bis 84 AuslG keine ausdrückliche Pflicht zur Bonitätsprüfung. Die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz, die jedoch erst seit dem 7. Oktober 2000 bundesweit gelten, legen allerdings in Nummer 84.2.1.2. i. V. m. Nummer 84.1.2.2. fest, dass die Verpflichtungserklärung grundsätzlich von der Ausländerbehörde entgegenzunehmen ist, die sich von dem sich Verpflichtenden Nachweise über dessen Bonität erbringen lassen muss und die für die Ausfertigung der Verpflichtungserklärung auch eine entsprechende Gebühr verlangt. Diese Gebühr betrug gemäß § 3 AuslGebV 40 DM bzw. 20 Euro.

In Nummer 84.1.2.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz wird ausgeführt:

„Ist der Ausländerbehörde oder der Auslandsvertretung nicht bekannt, ob der Dritte die übernommene Verpflichtung erfüllen kann, hat sie sich von diesem grundsätzlich ausreichende Nachweise erbringen zu lassen (z. B. Wohnraum-, Einkommens- und Versicherungsnachweise). Der Dritte ist jedoch hierzu gesetzlich nicht verpflichtet (Freiwilligkeit). Feht es an den erforderlichen Nachweisen oder bestehen begründete Zweifel an der finanziellen Leistungsfähigkeit des Dritten, kann die zuständige Behörde bei ihrer Entscheidung darauf abstellen, dass der Lebensunterhalt des Ausländers auch unter Einbeziehung einer Verpflichtungserklärung eines Dritten nicht gesichert ist. Handelt es sich bei der Verpflichtungserklärung um eine Erteilungsvoraussetzung, sind die Gründe für die Nichtanerkennung in der Entscheidung zu erwähnen."

Da die Entgegennahme einer Verpflichtungserklärung im Ermessen der Ausländerbehörde steht, könnte sich eine Pflicht zur Bonitätsprüfung allerdings aus dem behördlichen Zwang zur pflichtgemäßen Ermessensausübung ergeben.

Der 1. Senat des Bundesverwaltungsgerichtes führte hierzu in einem Beschluss vom 16. Juli 1997 (Az. 1 B 138/97) (Dokument Nr. 41) aus:

„Da die Entgegennahme einer Verpflichtungserklärung im Sinne von § 84 Abs. 1 AuslG 1990 im Ermessen der Ausländerbehörde liegt, muss diese alle für die Ermessensausübung maßgeblichen Gesichtspunkte prüfen. Dazu gehört auch der Wahrheitsgehalt bezüglich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Erklärenden. Das liegt auch im öffentlichen Interesse, denn Verpflichtungserklärungen nach § 84 AuslG 1990 können ihren Zweck nur erfüllen, wenn eine gewisse Gewähr dafür gegeben ist, dass ihnen gemäß auch tatsächlich Kosten getragen werden."

4. Der Erlass vom 2. September 1999

Vor dem Hintergrund der Probleme bei der Durchführung der Bonitätsprüfung durch die Ausländerbehörden der Bundesländer ist auch der insbesondere durch das Landgericht Köln (vgl. oben Teil B. Abschnitt I Nr. 10 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa) in seinem Verfahren kritisierte Erlass des Auswärtigen Amts vom 2. Septem-ber 1999 zu sehen.

a) Regelungsgehalt des Erlasses

Die Kernaussage des Runderlasses vom 2. September 1999 (Dokument Nr. 8) lautet:

„Wird im Rahmen des Visumverfahrens für einen Kurzzeitaufenthalt von bis zu drei Monaten eine Verpflichtungserklärung ohne Bonitätsprüfung vorgelegt, so soll[en] die Auslandsvertretungen in der Regel auf die Vorlage von weiteren Unterlagen im Zusammenhang mit der Bonität des Einladenden verzichten (…) Bei der Prü-

fung des Visumantrags kann vielmehr davon ausgegangen werden, dass kein Versagungsgrund aus § 7 Abs. 2 Nr. 2 Ausländergesetz vorliegt."

Diese Regelung sollte, so der Zeuge Dr. Stephan Grabherr vor dem Ausschuss, nur in den Fällen gelten, in denen die Ausländerbehörden keine – weder positive noch nega-tive – Aussage darüber getroffen hätten, ob Bonität gegeben sei, z. B. durch Verwendung eines Stempels „Bonität nicht geprüft" oder einen entsprechenden handschriftlichen Vermerk auf der Verpflichtungserklärung.

Eine Ausnahme war nach dem Erlass vom 2. September 1999 allerdings dann gegeben,

„(…) wenn die Auslandsvertretung dem Sachverhalt Elemente entnimmt, die offensichtlich gegen die Bonität des Einladenden sprechen."

Als Begründung für den Erlass wurde im Erlass selbst die Weigerung einer Reihe von Ausländerbehörden, die Bonität des Einladenden zu prüfen, angeführt. In diesen Fällen sei es nicht Aufgabe der Auslandsvertretungen, eine Bonitätsprüfung an Stelle der Ausländerbehörde vorzunehmen.

b) Zur Entstehungsgeschichte des Erlasses

aa) Verweigerung von Bonitätsprüfungen durch einzelne Ausländerbehörden

Die im Erlass selbst enthaltene Begründung für die neue Regelung zeigt bereits, dass die schon Ende 1994 in Landshut gefundene – und später auch in das Merkblatt des Bundesministeriums des Innern zu dem neuen Verpflichtungserklärungsformular aufgenommene – Regelung, die die Bonitätsprüfung grundsätzlich den Ausländerbehörden der Länder zuwies, den Streit über diese Frage nicht vollständig zu beenden vermochte.

Einige Länder bzw. Ausländerbehörden weigerten sich auch weiterhin, Bonitätsprüfungen vorzunehmen. So berichtete das Auswärtige Amt in einem Schreiben vom September 1996 (Dokument Nr. 42) an das Bundesministerium des Innern, zahlreiche Auslandsvertretungen hätten dem Auswärtigen Amt mitgeteilt, dass

„(…) immer mehr Ausländerbehörden (z. B. Berlin, Osnabrück, Mainz) dazu übergegangen seien, Verpflichtungserklärungen (…) nicht mehr entgegenzunehmen. Damit entfällt auch die Bonitätsprüfung derjenigen, die Verpflichtungserklärungen abgegeben haben."

Auch in den Folgejahren bestand das Problem der nicht durchgeführten Bonitätsprüfungen fort. Noch auf der Ausländerreferentenbesprechung in Regensburg im Oktober 2002 hielt es die Vertreterin des Auswärtigen Amts für notwendig, darauf hinzuweisen, dass immer wieder festgestellt werde, dass Ausländerbehörden die Bonität des Einladers nicht prüften.

bb) Der Runderlass vom 29. Dezember 1995

Die Weigerung einiger Ausländerbehörden, eine Bonitätsprüfung vorzunehmen, führte in der Folgezeit dazu, dass sich einige Auslandsvertretungen veranlasst sahen, diese Prüfung selbst durchzuführen.

Schon 1995 hatte es diesbezüglich allerdings Beschwerden gegeben: Bürger, die im Rahmen des Visumverfahrens als Gastgeber für einen Ausländer auftraten und zu diesem Zweck eine Verpflichtungserklärung ausgesprochen hatten, wandten sich gegen die Forderung einzelner Auslandsvertretungen, Verdienstnachweise o. Ä. vorzulegen.

Das Auswärtige Amt reagierte auf diese Beschwerden damals mit einem Runderlass vom 29. Dezember 1995 (Dokument Nr. 43), in dem es u. a. heißt:

„(…) Zwar ist bekannt, dass die Ausländerbehörden die Bonität der Gastgeber nicht immer bereits anlässlich der amtlichen Beglaubigung der Unterschrift prüfen oder über die durchgeführte Prüfung einen Vermerk auf der Verpflichtungserklärung anbringen. Gleichwohl kann die Auslandsvertretung aus datenschutzrechtlichen Erwägungen die Visumerteilung nicht im Regelfall von der Vorlage derartiger Nachweise abhängig machen. Es wird deshalb gebeten, vom Gastgeber Verdienstnachweise, Bankbescheinigungen u. ä. nur dann zu fordern, wenn im Verlauf der Einzelfallprüfung begründete Zweifel an der Solvenz entstehen, die sich auf andere Weise nicht ausräumen lassen."

cc) Der Runderlass vom 12. Dezember 1996

Während die Regelung im Erlass vom 29. Dezember 1995 noch vorsah, dass die Auslandsvertretungen aus datenschutzrechtlichen Gründen die Visumerteilung bei Vorlage nicht bzw. nicht erkennbar geprüfter Verpflichtungserklärungen im Regelfall nicht von der Vorlage weiterer Bonitätsnachweise abhängig machen sollten, wurde in weiterer Folge im Runderlass vom 12. Dezember 1996 (Dokument Nr. 44) zu dieser Problematik nunmehr eine ganz andere Regelung getroffen:

„Sollte die Ausländerbehörde im Einzelfall keine Angaben über die Solvenz des Gastgebers auf dem Formular vermerkt haben und/oder bleibt die Rubrik ‚Bemerkungen' leer, ist es der Auslandsvertretung unbenommen, entsprechende Nachweise entweder vom Antragsteller oder auch vom Gastgeber selbst zu fordern."

dd) Der Runderlass vom 16. Mai 1997

Mit Runderlass vom 16. Mai 1997 (Dokument Nr. 45) wurde die alte Weisungslage vom Dezember 1995 jedoch unter erneutem Hinweis auf datenschutzrechtliche Bedenken letztlich wiederhergestellt. So heißt es in dem Erlass unter Abschnitt II. Nummer 2, Buchstabe b):

„Wird eine Einladung oder Verpflichtungserklärung (…) vorgelegt, kann es in einigen Fällen erforderlich sein, vom Gastgeber Nachweise über dessen Einkommensverhältnisse zu erlangen. Mit Blick auf die einschlägigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen muss diese Vorgehensweise allerdings die Ausnahme bleiben. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz hat (…) erneut gerügt, dass die Auslandsvertretungen Visumanträge regelmäßig

nur bearbeiten, wenn Reisepass, Heiratsurkunde, Einkommensnachweis oder Kontoauszüge des Gastgebers vorgelegt werden. (…) Es wird deshalb gebeten, derartige Nachweise nur in besonders begründeten Einzelfällen zu fordern."

Gleichzeitig wurden die Auslandsvertretungen durch den Erlass angewiesen, einen Visumantrag in keinem Fall nur deshalb zurückzuweisen, weil nicht das bundeseinheitliche Formular, sondern von einzelnen Ausländerbehörden verwendete eigene Vordrucke oder formlos ausgesprochene Verpflichtungserklärungen vorgelegt würden.

Dem Erlass vorangegangen war eine Ministervorlage an Bundesminister Dr. Klaus Kinkel vom 12. Mai 1997 (Dokument Nr. 46), in der es heißt:

„Insbesondere in den Fällen, in denen die Ausländerbehörde das Formular noch nicht verwenden oder die Bonität des Einladers nicht geprüft haben, sollen die Auslandsvertretungen lediglich anhand der vorgelegten Unterlagen prüfen, ob die Solvenz des Einladenden gegeben ist. Weitere Nachforschungen sollen nicht angestellt werden. Hat die zuständige Ausländerbehörde in einem Bundesland auf die Solvenzprüfung verzichtet, trifft das finanzielle Risiko einer Besuchsreise ohnehin die öffentliche Kasse der Gemeinde bzw. des Bundeslandes. Das AA sollte in diesem Fall durch Ablehnungen oder eigene verschärfte Prüfungen keine Beschwerden auf sich ziehen, die ihren Ursprung im Verhalten der Ausländerbehörde haben."

ee) Die Vermeidung „beschwerdeträchtiger Situationen" als Auslöser des Erlasses vom 2. September 1999

Offenbar hatten diese – bereits in der Zeit vor dem Regierungswechsel entstandenen – Weisungen der Zentrale jedoch nicht dazu geführt, dass alle Auslandsvertretungen auf die Nachforderung von Dokumenten verzichteten.

Die Vorlage von Verpflichtungserklärungen, bei denen keine Bonitätsprüfung vorgenommen worden war, führte nach Ansicht des Zeugen Dr. Stephan Grabherr verstärkt zu „beschwerdeträchtigen Situationen":

„Der Antragsteller im Ausland legt bei der Visastelle zum Nachweis der Finanzierung eine Verpflichtungserklärung auf diesem fälschungsgesicherten deutschen Formular vor, bei dem (…) die Ausländerbehörde (…) eine deutsche Verwaltungshandlung vorgenommen hat.

Sie hat die Verpflichtungserklärung entgegengenommen, gestempelt, Unterschrift beglaubigt und dafür auch eine Gebühr eingenommen. Die Ausländerbehörde hat Bonität nicht geprüft, hat aber nicht angegeben: ‚Bonität nicht gegeben', sondern: keine Aussage zur Bonität.

Dieses deutsche Dokument soll nun im Verfahren bei der Auslandsvertretung nicht anerkannt werden, überhaupt keine Relevanz haben.

Die Folge dieser Situation ist ja, dass dann die Auslandsvertretung anstelle der Ausländerbehörde eine vollständige neue Prüfung der finanziellen Bonität des sich verpflichtenden, in Deutschland wohnenden Gastgebers noch einmal einfordern müsste, sich alle Gehaltsunterlagen (…) oder bei Firmen alle Unterlagen noch einmal schicken lassen muss. Das ist eine sehr, sehr beschwerdeträchtige Situation."

In der Tat hatten diverse Auslandsvertretungen versucht, die von einigen Ausländerbehörden nicht durchgeführte Bonitätsprüfung nachzuholen und sich so selbst von der gesicherten Unterhaltsfinanzierung als einer der Voraussetzungen für die Visumerteilung zu überzeugen. Insofern sollte mit dem Erlass vom 2. September 1999 nunmehr – nach Auskunft des Zeugen Dr. Stephan Grabherr – das Entstehen der bereits dargestellten beschwerdeträchtigen Situationen für die Zukunft vermieden werden. Für die Zeugin Susanne Fries-Gaier war der Erlass letztlich Ausfluss des gescheiterten Versuchs, Druck auf die Ausländerbehörden auszuüben:

„Dann war eben der Rückschluss, zu sagen: Die Beschwerden kommen bei uns an. Die kommen nicht bei den Ausländerbehörden an, sondern bei uns, die wir zusätzliche Dokumente nachfordern, was der Betroffene nicht verstehen kann, und daher eben im Rückschluss, dass die Ausländerbehörden sich nicht in der Sicherheit wiegen sollten, dass durch die Verpflichtungserklärung nachher quasi die Bonität noch einmal geprüft wird und sie deswegen ihren Auftrag vernachlässigen können."

c) Beteiligung der Innenbehörden am Erlass

Mit Schreiben vom 1. April 1999 (Dokument Nr. 47) übersandte das Auswärtige Amt dem Bundesministerium des Innern zu Abstimmungszwecken einen Entwurf für den geplanten Runderlass vom 2. September 1999 und bat um Stellungnahme.

In der Antwort vom 18. August 1999 (Dokument Nr. 48) erklärte das Bundesministerium des Innern, keine inhaltlichen Bedenken zu haben und unterstrich, dass eine Verweigerung der Entgegennahme von Verpflichtungserklärungen, die keine Aussage zur Bonität enthielten, vor dem Hintergrund der besonderen Situation in einigen wenigen Ausländerbehörden nicht akzeptiert werden könne und gegenüber den Betroffenen unnötigen Erklärungsbedarf nach sich zöge. Allerdings wird in dem Schreiben auch ausgeführt:

„Bestehen Zweifel an der Authentizität oder an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, ist im Zweifel ein Visum abzulehnen."

Im tatsächlichen Erlass vom 2. September 1999 wurde diesem Aspekt jedoch nur mit dem folgenden Satz Rechnung getragen:

„Eine Ausnahme ist nur dann gegeben, wenn die Auslandsvertretung dem Sachverhalt Elemente entnimmt, die offensichtlich gegen die Bonität des Einladenden sprechen."

Dies wurde vom Zeugen Bundesminister Otto Schily in seiner Vernehmung durch den Ausschuss mit dem Hin-

weis darauf, eine wörtliche Übernahme der Formulierung des Bundesministeriums des Innern sei „doch zur Klarstellung notwendig gewesen“, ausdrücklich kritisiert.

Als „außerordentlich bedauerlich“ bezeichnete Bundesminister Otto Schily auch, dass zu diesem Erlass – trotz völliger Unzuständigkeit vom Bundesministeriums – überhaupt eine Stellungnahme aus seinem Hause eingereicht worden sei und zwar

„(…) auf unterster Arbeitsebene des Bundesministeriums des Innern ohne Beteiligung und ohne Wissen der Unterabteilungsleiter, Abteilungsleiter, Staatssekretäre und ohne Wissen des Ministers (…).

Diese fehlerhafte Verfahrensweise, bei der die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den beteiligten Ministerien nicht korrekt eingehalten wurde, beruhte auf Angewohnheiten einiger weniger Referenten auf der untersten Arbeitsebene, die sich schon lange vor 1998, als lange vor Beginn unser Regierungszeit, entwickelt haben und auf die die Hausleitung leider nicht rechtzeitig aufmerksam gemacht wurde.“

Nachdem die neue Regelung am 2. September 1999 vom Auswärtigem Amt erlassen worden war, wurden durch ein Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 24. September 1999 (Dokument Nr. 40) schließlich auch die Innenministerien und -senatsverwaltungen der Länder über den neuen Erlass informiert. Man habe, heißt es in dem Schreiben, das Auswärtige Amt gebeten, grundsätzlich Verpflichtungserklärungen auf dem bundeseinheitlichen Vordruck im Visumverfahren auch dann zu akzeptieren, wenn keine Aussagen zur Bonität enthalten seien.

Diese missverständliche Formulierung, so Bundesminister Otto Schily in seiner Vernehmung durch den Ausschuss, habe den Eindruck erweckt, der Erlass vom 2. September 1999 gehe auf eine Anregung des Bundesministerium des Innern zurück. Tatsächlich jedoch sei der Erlass auf Initiative des Auswärtigen Amts entstanden.

Beschwerden der Länder über die am 2. September 1999 eingeführte Handhabung seien ihm nicht bekannt geworden, so der Zeuge Dr. Stephan Grabherr in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss.

Vielmehr habe er in einem von ihm nach einer Ausländerreferentenbesprechung des Bundes und der Länder in Kiel Ende September 1999 angefertigten Vermerk vom 4. Oktober 1999 (Dokument Nr. 49) festgehalten, dass zwischen dem Bundesministerium des Innern, den Ländern und dem Auswärtigen Amt in dieser Frage Konsens bestehe. Wörtlich heißt es in dem Vermerk:

„Konsens zwischen BMI, Länder und AA, dass Auslandsvertretungen Bonität eines Einladers selbst dann nicht prüfen müssen, wenn Ausländerbehörde auf dem bundeseinheitlichen Formular der Verpflichtungserklärung kein ausdrückliches Votum zur Bonität trifft.“

d) Kenntnis vom Erlass im Auswärtigen Amt

Nach eigenem Bekunden hatte der Zeuge Bernd Westphal, bei dem es sich um den unmittelbaren Vorgesetzten des Erlassverfassers Dr. Stephan Grabherr handelte, vor Herausgabe des Erlasses Kenntnis von diesem genommen.

Seinem Nachfolger als Referatsleiter, dem Zeugen Matthias von Kummer, war der Erlass vom 2. September 1999 hingegen nach dessen Bekunden unbekannt. Auch der damalige Unterabteilungsleiter Roland Lohkamp hatte, wie er dem Ausschuss mitteilte, keine Erinnerung an diesen Erlass.

Nach Aussage von Bundesminister Joseph Fischer wurde der Erlass vom 2. September 1999 allein auf der Fachebene erarbeitet. Der Erlass und die Probleme, die zu der Anweisung vom 2. September 1999 führten, hätten ihn damals nicht erreicht:

„Dann war die Frage für unsere Leute (…): Gibt es denn, wenn die Bonität nicht geprüft ist, eigentlich Versagungsgründe? Das ist eigentlich ein Regelversagungsgrund. Aber können wir das dem Antragsteller anlasten, weil die zu Hause nicht wollen, wozu sie gesetzlich nicht verpflichtet sind? (…) das sind die Fragen, die auf der Fachebene zu beantworten versucht wurden. Man kann den Kollegen sagen: Hört mal, da wärt ihr besser dran gewesen, nach oben zu rennen und zu sagen: So geht das nicht; wir können das Problem nicht mehr lösen. Sie werden das das nächste Mal hoffentlich tun.“

In der Tat bestätigt die Aktenlage, dass die Leitungsebene bei der Erarbeitung und Durchführung des Erlasses vom 2. September 1999 durch Dr. Stephan Grabherr nicht beteiligt war. Im Vorfeld des später zu behandelnden Erlasses vom 3. März 2000 wurde der Regelungsgehalt des Erlasses vom 2. September 1999 allerdings – unter vielen weiteren Gesichtspunkten – mit in ein 10-seitiges Vorbereitungspapier aufgenommen (hierzu näher unten Teil C. Abschnitt VII Nr. 3).

e) Rechtliche Bewertungen zum Erlass vom 2. September 1999

Der Ausschuss befasste sich im Rahmen der Beweisaufnahme auch mehrfach mit der rechtlichen Bewertung des Erlasses vom 2. September 1999.

In diesem Zusammenhang richtete der Ausschuss sein besonderes Augenmerk auf den Abschnitt des Erlasses, in dem die Auslandsvertretungen angewiesen wurden „bei Vorlage einer Verpflichtungserklärung ohne Bonitätsprüfung durch die Ausländerbehörde in der Regel auf die Vorlage von weiteren Unterlagen im Zusammenhang mit der Bonität des Einladenden zu verzichten.“

Der Sachverständige MD a. D. Olaf Reermann wies bei seiner Anhörung darauf hin, dass ohne Bonitätsprüfung die finanzielle Sicherung nicht gewährleistet und damit die Voraussetzungen von Artikel 5 Abs. 1 Buchstabe c SDÜ nicht erfüllt seien. Wörtlich hielt er fest:

„Hinsichtlich der Bonität wurden häufig keine Auskünfte gegeben. Bei den Botschaftsangehörigen hätten eigentlich die Glocken klingen müssen. Ohne Bonitätsprüfung sind die finanzielle Sicherung und die Voraussetzungen von Art. 5 c des Schengener Durchführungsübereinkom-

mens nicht gewährleistet. Entweder hätte versagt werden müssen oder aber die Angehörigen der Botschaft hätten nachprüfen müssen.“

Diese Ansicht teilte auch der Zeuge Ulrich Höppner, der bei seiner Einvernahme betonte, dass bei Vorlage einer Verpflichtungserklärung, auf der „keine Bonitätsprüfung“ vermerkt sei, kein Visum erteilt werden dürfe. Es sei, so der Zeuge, nach Sinn und Zweck selbstverständlich, dass diese nur bei hinreichender wirtschaftlicher Sicherheit ausreichen könne.

Ebenso äußerte sich auch der Sachverständige Joachim Teipel in seiner Anhörung vor dem Ausschuss:

„In visumrechtlicher Hinsicht ist davon auszugehen, dass ein Visum nicht erteilt werden kann, wenn die Bonität nicht feststeht. Das ist im Schengener Durchführungsübereinkommen deutlich geregelt. Danach ist erforderlich, dass der Betreffende über ausreichende Mittel verfügt. Das muss positiv festgestellt werden. Zu diesem Zweck ist bei Verpflichtungserklärungen eine Bonitätsprüfung erforderlich. Wenn sie nicht durchgeführt wird, kann die Verpflichtungserklärung nicht Grundlage für die Erteilung eines Schengen-Visums sein. (…) Ohne eine solche Prüfung ist die Verpflichtungserklärung wertlos.“

Der Sachverständige Joachim Teipel erläuterte auf Nachfrage des Ausschusses:

„Eine Verpflichtungserklärung, der zu entnehmen ist, dass die Bonität des Einladers nicht geprüft ist, ist nicht geeignet, die Sicherung des Lebensunterhaltes glaubhaft zu machen.“

Auf die weitere Nachfrage, ob denn dann alle Visumanträge ohne eine vorgenommene Bonitätsprüfung zurückgegeben werden müssten, antwortete der Sachverständige Joachim Teipel:

„Meines Erachtens: Ja. Es reicht nicht aus, dass irgendeine Unterschrift beglaubigt ist, sondern die Auslandsvertretung muss die Gewissheit haben, dass die Person, die dahintersteht, auch tatsächlich in der Lage ist, die sich aus den §§ 82 bis 84 des Ausländergesetzes ergebenden und von ihr qua Unterschrift übernommenen Verpflichtungen zu erfüllen. (…)

Bonität muss vorliegen, ansonsten handelt es sich [bei der Verpflichtungserklärung] um ein Stück Papier, das letztlich wertlos ist.“

Einen davon abweichenden Standpunkt vertraten in der Beweisaufnahme des Ausschusses die Zeugen des Auswärtigen Amts. So wies etwa der Zeuge Dr. Stephan Grabherr in einem von ihm verfassten Erlassentwurf darauf hin, dass eine Verpflichtungserklärung selbst dann gültig sei, wenn die Ausländerbehörde die Bonität nicht geprüft habe.

Zu demselben Schluss kam auch der Zeuge Bernd Westphal, der im Rahmen seiner Zeugenvernehmung erläuterte, dass die Auslandsvertretungen auch dann, wenn die Ausländerbehörde rechts- und pflichtwidrig die tatsächliche Bonität des Einladers nicht selbst feststelle, grundsätzlich von der Richtigkeit einer von einer Ausländerbehörde in Deutschland amtlich beglaubigten Verpflichtungserklärung ausgehen könnten. Ein Regelversagungsgrund für das beantragte Visum aus § 7 Abs. 2 Nr. 2 des Ausländergesetzes könne nur dann vorliegen, wenn die Auslandsvertretung selbst eigene Kenntnis von der fehlenden Finanzkraft des Einladers in Deutschland habe.

Für die Gültigkeit einer Verpflichtungserklärung trotz fehlender Bonitätsprüfung könnte ferner sprechen, dass die Ausländerbehörde die entstandenen Kosten vom Verpflichtungsgeber einfordern kann, falls dieser zur Erstattung in der Lage sein sollte. Würde die Entscheidung der Behörde, eine Verpflichtungserklärung ohne Bonitätsprüfung entgegenzunehmen, dagegen dazu führen, dass die Verpflichtungserklärung unwirksam wäre, könnte der Staat die entstandenen Kosten selbst dann nicht vom Verpflichtungsgeber einfordern, wenn dieser über entsprechende Bonität verfügen sollte.

Zudem könnte in eine rechtliche Bewertung die Überlegung einbezogen werden, dass der in § 7 Abs. 2 Nr. 2 des Ausländergesetzes geforderte Finanzierungsnachweis vor allem dazu dient, die Inanspruchnahme öffentlicher Finanzmittel zu verhindern, so dass die Risikoentscheidung, ob eine Bonitätsprüfung durchgeführt wird oder nicht, bei den dafür zuständigen Ausländerbehörden in den jeweiligen Kommunen liegen könnte, die auch die möglicherweise durch Missbrauch entstehenden Kosten zu tragen hätten. Insofern könnte sich eventuell eine Verlagerung der Prüfungspflicht auf die Auslandsvertretungen verbieten.

5. Praktische Konsequenzen der Akzeptanz von nicht bonitätsgeprüften Verpflichtungserklärungen durch die Auslandsvertretungen

Mit der Einführung der Bonitätsprüfung sollten ursprünglich die Probleme, wie sie zurzeit vor Einführung des bundeseinheitlichen Verpflichtungserklärungsformulars auftraten, behoben werden. Durch die Weigerung einiger Ausländerbehörden, die Bonität zu prüfen, sowie durch die Anweisung, auch Verpflichtungserklärungen ohne Bonitätsprüfung anzunehmen, wurde jedoch die alte Problemlage, die man zu beseitigen bestrebt war, faktisch wiederhergestellt.

So beklagte sich das Generalkonsulat in Saratow im Frühjahr 2001 über Fälle, in denen de facto mittellose Einlader eine Vielzahl von Verpflichtungserklärungen abgegeben hätten. Im Dezember 2002 erhielt das Auswärtige Amt ein Faxschreiben der Berliner Senatsverwaltung für Inneres (Dokument Nr. 50), in dem mitgeteilt wurde, dass man vermehrt auf Personen aufmerksam werde,

„(…) die aus sozial schwachen Kreisen stammen (Arbeitslose, Rentner, Kleinverdiener) und als Strohmänner gegen ein Entgelt Verpflichtungserklärungen für ihnen unbekannte Ausländer abgeben wollen, ohne die finanziellen Risiken zu kennen oder im Forderungsfall zahlungsunfähig zu sein.“

6. Abschaffung der durch Erlass vom 2. September 1999 getroffenen Regelung durch Erlass vom 26. Oktober 2004

Die Anerkennung von Verpflichtungserklärungen auch ohne durchgeführte Bonitätsprüfung durch die Auslandsvertretungen änderte sich mit dem Erlass vom 26. Oktober 2004 (Dokument Nr. 51). Durch diesen wurde der Erlass vom 2. September 1999 zwar nicht explizit, aber doch de facto aufgehoben, indem vor dem Hintergrund der bereits geschilderten Probleme die bisherige Praxis umgekehrt wurde. Unter „Nummer 2.3.2 Finanzierung“ heißt es in dem Erlass:

„Geht aus der Verpflichtungserklärung hervor, dass die Bonität nicht geprüft wurde (z. B. beglaubigt die Ausländerbehörde nur die Unterschrift des sich Verpflichtenden), so ist der Nachweis der Finanzierung der Reise nicht erbracht und muss in diesem Fall durch Vorlage ergänzender Unterlagen seitens des Antragstellers erfolgen.“

V. Das Carnet de Touriste (CdT)

1. Einführung

Vor allem Reisende aus dem mittel- und osteuropäischen Raum, die einen kurzfristigen Aufenthalt zu Besuchszwecken oder touristischen Zwecken in Deutschland anstrebten, standen oftmals vor dem Problem, dass sie weder über genügend Eigenmittel zum Nachweis der Reisefinanzierung verfügten noch eine Kontaktperson in Deutschland kannten, welche für sie eine Verpflichtungserklärung nach den §§ 82, 84 AuslG abgeben konnte. In derartigen Fällen scheiterte die Verwirklichung der Reiseabsicht bereits an der Unmöglichkeit, den geforderten Finanzierungsnachweis erbringen zu können. Für diese Reisenden stellten die Reiseschutzversicherungen einen alternativen Finanzierungsnachweis dar, da sie nicht nur Krankenbehandlungs- und Rückführungskosten sicherten, sondern auch als vollwertige Surrogate für Verpflichtungserklärungen dienten.

Auch für den Fiskus boten die Reiseschutzversicherungen insofern Vorteile, als sie das Kostenrisiko des Staates abdeckten. Zudem standen mit den Reiseschutzversicherern im Gegensatz zu privaten Verpflichtungsgebern, deren Bonität häufig nicht geprüft oder nicht (mehr) gegeben war, in jedem Falle zahlungskräftige Schuldner zur Verfügung.

Aus diesem Grund hatte das Auswärtige Amt in Abstimmung mit dem Bundesministerium des Innern ab dem Jahr 1995 die – auf die Auslandsvertretungen in mittel- und osteuropäischen Staaten beschränkte – Verwendung des CdT als Finanzierungsnachweis im Visumverfahren ermöglicht.

Schon unmittelbar nach der Einführung zeigten sich jedoch erste Probleme der betroffenen Botschaften beim Umgang mit diesem Instrument. Die Probleme blieben trotz verschiedenster Lösungsversuche auch in der Folgezeit bestehen und verschärften sich noch durch das Aufkommen von Konkurrenzprodukten zum CdT. Dies führte letztlich im März 2003 zur Einstellung der Akzeptanz aller Reiseschutzversicherungen – und damit auch des CdT – als Surrogat für eine Verpflichtungserklärung. Die Nutzung des CdT als Finanzierungsnachweis bei der Visumantragstellung ist damit nunmehr ausgeschlossen.

2. Die Entstehungsgeschichte des CdT

Mit Schreiben vom 31. Mai 1994 wandte sich der internationale Verband der Automobilclubs AIT an den damaligen ADAC-Präsidenten, um diesem eine bilaterale Vereinbarung zwischen dem ÖAMTC und dem rumänischen Automobilclub zur Schaffung eines „Touristen-Carnet“ vorzustellen. Darin heißt es weiter:

„Die AIT unterstützt aktiv die Ausbreitung des Touristen-Carnets auf andere Länder und tritt deshalb mit der Bitte an westeuropäische Clubs wie den Ihren, entsprechende Vereinbarungen mit der Regierung Ihres Landes zu treffen.“

Mit Schreiben vom 15. Juli 1994 wandte sich aus Anlass eines Fernsehinterviews von Bundesminister Dr. Klaus Kinkel im rumänischen Fernsehen auch der rumänische Automobilclub unmittelbar an den ADAC, um eine Zusammenarbeit zur Schaffung eines CdT nach Vorbild des ÖAMTC auch mit dem ADAC zu initiieren.

a) Umfang des „Touristen-Carnets“ des ÖAMTC

Bei dem angesprochenen Pilotprojekt handelte es sich um ein vom Österreichischen Automobil-, Motorrad- und TouringClub (ÖAMTC) geschaffenes Garantiedokument, welches seinen Inhabern die Erlangung von Besuchsvisa für Österreich erleichtern sollte. Dazu garantierte der ÖAMTC gegenüber den öffentlichen Rechtsträgern der Republik Österreich, für diejenigen Personen, die aufgrund des Garantiedokuments (Carnet de Touriste) ein Visum erhalten hatten und legal nach Österreich eingereist waren, gegebenenfalls anfallende Behandlungs- und Abschiebekosten zu übernehmen. Der Umfang dieser Reiseschutzversicherung umfasste somit die Absicherung der Kosten für Abschiebung und Krankenversorgung.

b) Vorschlag des ADAC an das Auswärtige Amt zur Einführung eines Carnet de Touriste und Reaktion

aa) Schreiben des ADAC vom 12. August 1994

Mit Schreiben vom 12. August 1994 (Dokument Nr. 52) schlug der ehemalige Präsident des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs (ADAC) Otto Flimm Bundesminister des Auswärtigen Dr. Klaus Kinkel die Einführung eines CdT nach dem Modell des ÖAMTC (Garantie der Kostenübernahme für eventuell notwendige Abschiebung und Krankenversorgung) vor. ADAC-Präsident Otto Flimm bezog sich dabei auf eine angeblich vom Bundesminister des Auswärtigen im rumänischen Fernsehen gemachte Zusage, sich für Erleichterungen bei der Erlangung von Visa für die Bundesrepublik Deutschland einsetzen zu wollen. Dies aufgreifend, heißt es in dem ADAC-Schreiben:

„Ich würde Ihnen (…) gerne die Hilfe des ADAC anbieten, denn es gibt im Rahmen des Zusammenschlusses aller Automobilclubs, AIT, schon sehr konkrete Vorstellun-

gen, um die Erlangung des touristischen Sichtvermerks (Visa) zu erleichtern. Etwa nach dem Modell des ÖAMTC, das wir in Absprache mit dem österreichischem Partnerclub und nach Genehmigung der zuständigen nationalen Behörde in Deutschland übernehmen würden. Ihnen, sehr geehrter Herr Minister, stehen die nötigen Gestaltungsmöglichkeiten offen. Der ADAC würde die praktische Realisierung und Umsetzung übernehmen und gewährleisten."

Eingeführt werden sollte das CdT laut Schreiben des ADAC zunächst für die Bürger der baltischen Staaten, Bulgariens und Rumäniens.

bb) Antwortschreiben des Auswärtigen Amts vom 17. August 1994

In seinem Antwortschreiben vom 17. August 1994 (Dokument Nr. 53) zeigte das Auswärtige Amt großes Interesse an den Vorschlägen des ADAC zur Reiseerleichterung für Besucher aus Mittel- und Osteuropa, unterstützten diese doch die Politik der Völkerverständigung des Auswärtigen Amts, die unter dem Motto „so viel Reisefreiheit wie möglich – so viel Kontrolle wie nötig" stehe. Das Auswärtige Amt werde daher unverzüglich mit den europäischen Partnern und dem Bundesministerium des Innern prüfen, wie der ADAC-Vorschlag umgesetzt werden könne.

c) Darstellung des ADAC-Präsidenten

Der Zeuge Peter Meyer, Präsident des ADAC, schilderte vor dem Ausschuss die Anfänge des CdT folgendermaßen:

„Anfang der 90er Jahre, nach dem Wegfall des Eisernen Vorhangs, wurde vom internationalen Klub Alliance Internationale du Tourisme [AIT] bei den Klubs in Europa angeregt, ob die Reisen etwas vereinfacht und erleichtert werden könnten, sodass Leute aus den ehemaligen Ostblockländern Reisen in die Bundesrepublik machen könnten. Man hatte dort einen Versuch gemacht: Der österreichische Klub ÖAMTC [Österreichischer Automobil-, Motorrad- und Touringclub] war eigentlich ein Pilot der AIT. Man hatte mit Rumänien angefangen. (…) Dieser Test war erfolgreich. Daraufhin hat die AIT, die ja eigentlich eine internationale Organisation ist und in den Ländern nur durch ihre Mitglieder lebt, den ADAC gebeten, doch Kontakt mit der Bundesregierung aufzunehmen. Das hat damals Herr Flimm [Vorgänger des Zeugen Meyer als Präsident des ADAC] gemacht. Er hat Kontakt mit dem Außenministerium und dem Innenministerium aufgenommen, namentlich mit Herrn Kinkel, und hat dieses Carnet de Touriste dort vorgestellt, das im Prinzip eine Creation der internationalen Organisation AIT war."

d) Einschaltung des Bundesministeriums des Innern

aa) Einführung

Wie vom Auswärtigen Amt angekündigt, wurde im Rahmen der Prüfung des ADAC-Vorschlages auch das Bundesministerium des Innern eingeschaltet. Auf Seiten des – damals von Bundesminister des Innern Manfred Kanther geführten – Bundesministerium des Innern war dabei der Referent H. mit der Angelegenheit befasst.

Auch in Zukunft sollte dieser Referent stets vonseiten des Auswärtigen Amts oder ADAC eingeschaltet werden, sobald es um das Thema CdT ging. Hierzu äußerte sich der heutige Bundesminister des Innern, Otto Schily, in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss folgendermaßen:

„Das BMI ist 1994 vom Auswärtigen Amt wegen einer Anfrage des ADAC-Präsidenten zur Einführung des CdT deshalb beteiligt worden, weil es als das für die Rechtsetzung im Ausländerrecht zuständige Ressort prüfen musste und sollte, ob das CdT als Verpflichtungserklärung im Sinne des § 84 des Ausländergesetzes angesehen werden kann. Darüber hinaus sollte das BMI in Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt und dem ADAC für die Fälschungssicherheit des CdT Vorsorge treffen.

Dementsprechend wurde der Referent des Referats A6 des BMI wegen der Frage der Fälschungssicherheit von Dokumenten mit diesem Vorgang 1994 befasst. Seit Anfang der 90er-Jahre war er für den Themenkomplex Visaharmonisierung innerhalb der Europäischen Union zuständig. Er galt nach einiger Zeit (…) in den Arbeitsgruppen in Brüssel als Experte, dessen Sachkenntnis hoch geschätzt wurde, und erhielt den Spitznamen ‚Mister Visa'. Dieser Referent des Referats A6 hatte sich des Themas Reiseschutzversicherungen bereits mit Eingang des ersten Vorgangs im BMI angenommen, ohne zur berücksichtigen, dass das BMI für dieses Thema allenfalls eine Randzuständigkeit hatte. Er hat sich dieser Thematik dann in einer Form angenommen, die leider (…) auf ein reichlich eingeschränktes Problembewusstsein schließen lässt. Zugleich hatte er es verstanden, seinen Arbeitsbereich dem Blick seiner Vorgesetzten weitgehend zu entziehen. Es ist leider von seinen Vorgesetzten deshalb nicht rechtzeitig genug erkannt worden, dass er seine Zuständigkeiten nicht einzuhalten wusste."

bb) Erste Besprechung zwischen ADAC und Bundesministerium des Innern am 13. September 1994

Ein erstes Gespräch mit dem Bundesministerium des Innern fand am 13. September 1994 im ADAC-Büro in Bonn statt. Laut einem internen Gesprächsvermerk des ADAC (Dokument Nr. 54) konnte in diesem Gespräch der Referent

„(…) von dem Nutzen des Carnet de Touriste überzeugt und seine negativen Aspekte beseitigt werden."

Ferner heißt es in dem Vermerk:

„Als Ziel der Verhandlung sollte nach Vorstellung der Beteiligten erreicht werden, dass im Rahmen der beabsichtigten formalisierten Visa-Erteilungsvorschriften der Schengen-Zeichner Staaten das Carnet de Tourist der AIT als eines der Elemente vorzusehen sei, das bei Prüfung der Erteilung eines Visa-Antrages dieses mit vorgelegt werden sollte."

Des Weiteren wurde dem Referenten des Bundesministerium des Innern im Rahmen der Besprechung ein Exemplar des CdT ausgehändigt, welches zu der Zeit vom ÖAMTC ausgegeben wurde.

cc) Schreiben des Bundesministeriums des Innern an den ADAC vom 17. November 1994

Mit Schreiben vom 17. November 1994 (Dokument Nr. 55) teilte der Referent aus dem Bundesministerium des Innern dem ADAC mit, dass

„(…) mein Haus die durch das Auswärtige Amt bereits signalisierte grundsätzlich positive Haltung zur Einführung eines Carnet de Touriste – zunächst für Bürger Bulgariens, Rumäniens, Lettlands, Estlands und Litauens – begrüßt."

Bemängelt wurde allerdings, dass das CdT lediglich die eventuell anfallenden Kosten für Abschiebung und Krankenversorgung abdecke. Damit genüge das CdT den Anforderungen des § 84 AuslG nicht, sofern die Auslandsvertretungen wegen fehlender eigener Liquidität des Ausländers die Visumerteilung von dem Nachweis abhängig machten, dass ein Dritter den Unterhalt des Ausländers für den Zeitraum des Aufenthalts in Deutschland zu tragen bereit sei.

In dem Schreiben wird hierzu näher ausgeführt:

„Die eigenständige Sicherung des Unterhalts gehört zu den Grundvoraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt eines Ausländers im Bundesgebiet. Hierzu gehört neben einem ausreichenden Krankenversicherungsschutz auch der Lebensunterhalt. In diesen Fällen bietet das ‚Carnet de Touriste' keine ausreichende Grundlage für die Visumerteilung. Sofern der Ausländer nicht in der Lage ist, den Nachweis des gesicherten Lebensunterhalts auf andere Weise zu erbringen (z. B. Nachweis ausreichender Eigenmittel), kann das ‚Carnet de Touriste' nur als Nachweis ausreichenden Krankenversicherungsschutzes akzeptiert werden."

Betont wird in dem Schreiben neben dem weiteren Erfordernis der Fälschungssicherheit des CdT ferner, dass die Vorlage eines CdT nicht automatisch gewährleiste, dass auch tatsächlich ein Visum ausgestellt werde. Das CdT sei im Rahmen der Antragsunterlagen nur ein Kriterium.

Das Schreiben endet mit dem Hinweis, dass das Bundesministerium des Innern das Auswärtige Amt entsprechend informieren werde, damit Bundesminister Dr. Klaus Kinkel dem ADAC unmittelbar antworten könne.

dd) Zweite Besprechung zwischen ADAC und Bundesministerium des Innern vom 9. Dezember 1994

Am 9. Dezember 1994 fand eine zweite Besprechung zwischen Bundesministerium des Innern und ADAC statt, an der für das Bundesministerium des Innern wiederum der Referent H. teilnahm. Dieser wies – laut einem internen Gesprächsvermerk des ADAC (Dokument Nr. 56) – ausdrücklich darauf hin, dass besonders in den ehemaligen Ostblockstaaten Schlepperbanden existierten, die daran interessiert seien, über die Vorlage gefälschter CdT Erleichterungen im Visumverfahren zu erreichen.

In diesem Zusammenhang wurde auf einen Bericht Bezug genommen, welcher die Ergebnisse der Untersuchung auf Manipulationsmöglichkeiten des bereits bei der ersten Besprechung im September 1994 ausgehändigten CdT-Exemplars zusammenfasste. Dieser Bericht empfahl eine Reihe von Sicherheitsmerkmalen, die ein CdT im Interesse der Fälschungssicherheit aufweisen sollte.

Vonseiten des ADAC wurde in der Besprechung vorgeschlagen, die Kosten für Krankenversorgung und Abschiebung zu begrenzen, und zwar auf 45 000 DM bezüglich der Leistungen der Krankenversicherung und 5 000 DM für Abschiebekosten mit einer Nachlaufzeit von sechs Monaten.

Hinsichtlich des Einführungszeitpunktes einigte man sich laut Vermerk darauf, das CdT nach einer zweimonatigen Probezeit für Deutschland, im Anschluss daran für alle europäischen Staaten zeitgleich mit dem neuen Schengenvisum zum 1. April 1995 über die AIT einzuführen. Die in dem Gesprächsprotokoll niedergelegten Ergebnisse wurden mit Schreiben vom 12. Dezember 1994 dem BMI mitgeteilt.

e) Anerkennung des CdT als Nachweis eines ausreichenden Krankenversicherungsschutzes

Mit einem an den Präsidenten des ADAC gerichteten Schreiben vom 7. Februar 1995 (Dokument Nr. 57) begrüßte Bundesminister Dr. Klaus Kinkel,

„(…) dass Ihre Anregung in einer Reihe von Besprechungen zwischen Vertretern des ADAC und der Bundesregierung nun inzwischen so weit Gestalt angenommen hat, dass sie zu Beginn der Reisesaison 1995 realisiert werden könnte."

Deutlich gemacht wird in dem Schreiben allerdings, dass das CdT aufgrund seines beschränkten Versicherungsumfanges (nur Erstattung von Rückführungs- und Krankenversorgungskosten) im Rahmen der Visumprüfung lediglich als Nachweis eines ausreichenden Krankenversicherungsschutzes gelten könne. Der Antragsteller müsse demnach gemäß § 84 AuslG noch zusätzlich nachweisen, dass er über ausreichende Eigenmittel verfüge oder Einladungen bzw. Buchungsbestätigungen vorlegen. Betont wird ferner, dass das CdT keinen Anspruch auf Erteilung eines Visums gewähre. Das CdT sei aber mit dem Verfahren nach dem SDÜ, welches ab 26. März 1994 Anwendung finde, vereinbar.

f) Information der Vertretungen in Estland, Lettland, Litauen, Bulgarien und Rumänien über die Einführung des CdT als Krankenversicherungsnachweis im Juni 1995

Wie aus einem Schreiben des Bundesministeriums des Innern an den ADAC vom 19. Juni 1995 (Dokument Nr. 58) hervorgeht, soll das Auswärtige Amt die Bot-

schaften in Estland, Lettland, Litauen, Bulgarien und Rumänien über die Einführung des CdT wie folgt informiert haben:

„Der ADAC und der Automobilclub von Österreich haben in Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt sowie dem Bundesinnenministerium ein Carnet de Touriste (CdT) entwickelt, mit dem sich Visaantragsteller für den Zeitraum der Visumlaufzeit krankenversichern können. Das CdT deckt die Kosten bis zu einer Höhe von 23.000 ECU ab und ist in den Schengen-Staaten für die das Schengener Durchführungsübereinkommen angewandt wird und Österreich gültig. Außerdem deckt das CdT auch ggf. noch Abschiebekosten bis zu 2.300 ECU ab. Die Einführung erfolgt zunächst in Bulgarien, Rumänien, Estland, Lettland und Litauen. Es ist vorgesehen, dass das CdT ab Mitte Juni von den dortigen Automobilclubs verkauft wird. (…) andere für Deutschland gültige Krankenversicherungen sind jedoch auch weiterhin als entsprechender Nachweis zuzulassen. Die Vorlage eines CdT darf nicht gleichbedeutend sein mit Einreiseerleichterungen, sondern es erfüllt lediglich eine der üblichen Visumvoraussetzungen."

g) Erweiterung des Versicherungsumfangs im Jahr 1995

Kurze Zeit später kam es zu einer Erweiterung des Versicherungsumfangs. Waren zuvor nur Kosten für Abschiebung und Krankenversorgung gedeckt, so wurde mit dem CdT nunmehr auch die Übernahme der Lebenshaltungskosten des Ausländers während seines Aufenthaltes in Deutschland garantiert.

aa) Besprechung zwischen Auswärtigem Amt, Bundesministerium des Innern und ADAC am 25. Juli 1995

Die Ausweitung des Versicherungsschutzes beruhte auf dem Ergebnis einer Besprechung im Bundesministerium des Innern am 25. Juli 1995, an der neben dem bereits erwähnten Referenten des Bundesministeriums des Innern auch ein Vertreter des ADAC sowie zwei Mitarbeiter des Auswärtigen Amts beteiligt waren.

In dieser Besprechung wurde – ausweislich eines internen Gesprächsvermerks des ADAC (Dokument Nr. 59) – die Ausweitung des Versicherungsschutzes vereinbart, um auf diese Weise den Forderungen der Visastellen der deutschen Auslandsvertretungen, die von vorneherein vom Auswärtigen Amt einbezogen worden waren, nachzukommen:

„Bei der Einführung des CdT ist der Briefwechsel zwischen ADAC-Präsident Flimm und Bundesminister Kinkel mit den Ausführungserläuterungen und einem Muster des Carnet de Touriste an die Visaabteilungen der deutschen Auslandsvertretungen gesandt worden. Und von daher ist zu verstehen, dass die visaerteilenden Stellen auf ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts in Deutschland bei den Visaantragstellern gerade auch im Sinne des § 84 des Ausländergesetzes bestehen müssen. Es gibt hier offensichtlich Unklarheiten über den ausländerrechtlichen Status und was durch CdT abgedeckt ist. In dem Gespräch mit den Vertretern des BMI und des AA konnte nun erreicht werden, dass mit einer Unterhaltskostengarantie von Seiten des ADAC (…) diese letzten noch bestehenden Hemmnisse der visaerteilenden Stellen beseitigt werden können. (…) Auf der Basis dieses zwischen den Häusern AA, BMI und ADAC abgestimmten und von Präsident Flimm abgezeichneten Papier (Erklärung) könnten die formellen Ansprüche der visaerteilenden Stellen auf Lebensunterhaltnachweis bzw. Einladung künftig entfallen."

Weiter heißt es in dem Schreiben aber auch:

„Das AA und das BMI haben auf der strikten Anwendung des Barmittelnachweises bestanden, gedeckt durch § 84 des Ausländergesetzes, weil sie die nach Erfahrung nur zur Schwarzarbeit einreisenden Pseudotouristen mit der Nachweisregelung von der Einreise abhalten wollen (…)."

In einem späteren Faxschreiben des ADAC an den ÖAMTC vom 7. September 1995 (Dokument Nr. 60) wird zur Rechtfertigung der Ausweitung des Versicherungsschutzes ausgeführt:

„In Deutschland ist es leider nicht mehr möglich, dass eine Institution für ein Produkt eine Sonderstellung bekommt. Hier wird besonders auf die Gleichstellung aller möglichen Anbieter geachtet. (…) Mit dem letzten Schritt, die Verpflichtungserklärung, ist trotzdem ein großer Schritt gegenüber den Versicherungen, etc. gelungen. Dieser Schritt war nicht früher zu erreichen, da die [Mitarbeiter] des AA nicht bereit waren eine Sonderstellung zu geben. Erst nach langen schweren Verhandlungen mit Studium der Gesetzestexte und mit Mithilfe des (…) [Referenten H.] konnten die Herren davon überzeugt werden."

bb) Abgabe pauschaler Verpflichtungserklärungen durch den ADAC

Der ADAC gab entsprechend der in der vorangegangenen Besprechung gefundenen Vereinbarung am 28. Juli 1995 vom Präsidenten des ADAC, Otto Flimm, unterschriebene pauschale Verpflichtungserklärungen gegenüber den deutschen Botschaften in Estland, Lettland, Litauen, Rumänien und Bulgarien ab. Der Wortlaut war bei allen fünf Verpflichtungserklärungen identisch und beruhte auf einer Vorgabe des Auswärtigen Amts vom 27. Juli 1995:

„Der Allgemeine Deutsche Automobil-Club e. V. (ADAC) verpflichtet sich gemäß § 84 des Ausländergesetzes, die Kosten für den Lebensunterhalt des Ausländers zu tragen, der dessen bei einer deutschen Auslandsvertretung in Rumänien, Bulgarien, Lettland, Estland oder Litauen gestellten Visumantrag ein von einem der Partnerautomobilclubs des ADAC in diesen Ländern im Auftrag des ADAC – unter der Abgabe des Dachverbandes AIT – verkauftes ‚Carnet de Touriste' beifügt, um damit den Nachweis über einen ausreichenden Krankenversicherungsschutz (…) zu führen. Im einzelnen werden aus dieser Verpflichtung sämtliche öffentlichen Mittel vom ADAC erstattet, die für den Lebensunterhalt des Ausländers einschließlich der Versorgung mit Wohnraum

und der Versorgung im Krankheitsfall und bei Pflegebedürftigkeit aufgewendet werden, auch soweit die Aufwendungen auf einem gesetzlichen Anspruch des Ausländers beruhen."

cc) Haftung für das staatliche Ausfallrisiko nach § 84 AuslG und Reisefinanzierung

Wie aus obigen Ausführungen ersichtlich, umfasste auch der erweiterte Versicherungsschutz durch das CdT lediglich die Absicherung des Ausfallrisikos für den Staat. Durch das CdT wurde zwar die Entlastung des Fiskus von Aufwendungen für den Lebensunterhalt des Ausländers gesichert. Nicht aber wurde dadurch garantiert, dass ein Ausländer sich den Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland auch tatsächlich finanziell leisten konnte. Der ADAC hatte mit dem CdT nämlich nicht erklärt, sämtliche Lebenshaltungskosten für den Aufenthalt in Deutschland tragen zu wollen. Dies ist im Übrigen aber – rechtlich gesehen – auch nicht Inhalt der von einem privaten Dritten vor der Ausländerbehörde abgegebenen Verpflichtungserklärung.

Bundesminister Otto Schily führte dazu aus, es gäbe einen Unterschied zwischen der bloßen Übernahme des staatlichen Ausfallrisikos und der Sicherung der Unterhaltsfinanzierung, wie sie vom Ausländergesetz als Voraussetzung für die Visumerteilung genannt wird, hin. Er sprach in seiner Einvernahme vor dem Ausschuss in diesem Zusammenhang von einem Denkfehler,

„(…) dass die Übernahme der Haftung durch den ADAC oder durch andere so genannte Reiseschutzversicherungen für den Lebensunterhalt nach § 84 des Ausländergesetzes nicht gleichbedeutend ist mit dem für die Einreise erforderlichen Nachweis der Unterhaltssicherung nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 des Ausländergesetzes. Nach dieser Vorschrift zählen zu den verfügbaren Eigenmitteln, die zum Nachweis der Unterhaltssicherung erforderlich sind, zwar auch Unterhaltszusagen zahlungsfähiger Dritter, sofern sie hinreichend sicher sind; um eine solche Zusage handelt es sich beim Carnet de Touriste und den so genannten Reiseschutzversicherungen aber gerade nicht, weil damit weder die Reisekosten noch die Kosten des Lebensunterhalts während des Aufenthaltes übernommen werden sollten. Vielmehr wurde der Staat lediglich von dem Risiko freigestellt, für den Lebensunterhalt aus öffentlichen Mitteln aufzukommen."

Anders sei dagegen, so der Bundesminister in seiner Vernehmung, die Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG durch einen privaten Einlader zu werten. Obwohl auch dieser rechtlich betrachtet aufgrund der Verpflichtungserklärung lediglich zur Abdeckung des Ausfallrisikos verpflichtet sei, habe ein privater Einlader aufgrund seiner persönlichen Bindung zum eingeladenen Ausländer in aller Regel die Absicht, sämtliche Kosten des Aufenthalts des Ausländers im Rahmen seiner Gastfreundschaft abzusichern. Dies schließe die Gewährung von Unterkunft und Verpflegung während seines Aufenthaltes ein, so dass man hier von der in § 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG geforderten Sicherung des Lebensunterhaltes ausgehen könne.

dd) Endgültiger Versicherungsumfang

Der letztlich festgelegte Versicherungsumfang umfasste zum einen die Absicherung der Krankenbehandlungs- und Rückführungskosten gegenüber der öffentlichen Hand. In einer Erklärung wurde den öffentlichen Rechtsträgern der Ersatz von Krankenbehandlungs- und Rückführungskosten garantiert. Der ADAC hatte dabei allerdings eine Beschränkung auf 30 000 Euro für Krankenbehandlungskosten und 2 700 Euro für Rückführungskosten durchgesetzt. Zum anderen übernahm der ADAC – nach Angaben des Zeugen Peter Meyer „selbstverständlich im Namen der AIT"- durch Unterzeichnung von Verpflichtungserklärungen auch die Haftung für die Lebenshaltungskosten des CdT-Inhabers, falls dieser während seines Aufenthaltes in Deutschland der öffentlichen Hand zur Last fallen sollte.

3. Einführung des CdT als Krankenversicherungsnachweis und Surrogat für eine Verpflichtungserklärung zum 20. August 1995

a) Erlass vom 10. August 1995

Mit Schreiben vom 11. August 1995 (Dokument Nr. 61) wurde der ADAC darüber informiert, dass die deutschen Auslandsvertretungen in Estland, Lettland, Litauen, Bulgarien und Rumänien mit Teilrunderlass vom 10. August 1995 über das neue CdT in Kenntnis gesetzt worden seien. Folgende wesentliche Punkte seien dabei mitgeteilt worden:

„1. Der ADAC spricht gegenüber den Auslandsvertretungen in den oben aufgezählten Ländern eine pauschale Verpflichtungserklärung gemäß § 84 des Ausländergesetzes aus. Das CdT stellt somit neben dem Nachweis eines ausreichenden Krankenversicherungsschutzes auch eine Verpflichtungserklärung dar. Der Antragsteller muss deshalb keine zusätzliche Einladungs- bzw. Verpflichtungserklärung mehr vorlegen. Außerdem können aus dem CdT noch durch Abschiebungen entstandene Kosten bis zu einer bestimmten Höhe getragen werden. (…)

2. Das CdT begründet keinen Rechtsanspruch auf die Erteilung eines Visums. Das beantragte Visum kann nur nach erfolgreich abgeschlossener ausländerrechtlicher Prüfung erteilt werden. (…)

3. Am Prinzip der persönlichen Vorsprache des Antragstellers wird festgehalten. Sammelanträge durch Vertreter der örtlichen Automobilclubs werden nicht zugelassen. (…)

Die Auslandsvertretungen wurden darüber informiert, dass das CdT unter den aufgezählten Voraussetzungen ab dem 20. August 1995 von ihren Partnerclubs in den sechs Staaten angeboten wird."

Der Erlass vom 10. August 1995 führt hierzu wörtlich aus:

„1. Der ADAC spricht gegenüber den Auslandsvertretungen (AV) in Bulgarien, Rumänien, Lettland, Litauen und Estland eine pauschale Verpflichtungser-

klärung gemäß § 84 AuslG aus. Demnach verpflichtet sich der ADAC, die Kosten für den Lebensunterhalt des Ausländers zu tragen, der dessen bei einer deutschen AV in den aufgezählten Ländern gestellten Visumantrag ein von einem Partnerautomobilclub des ADAC in diesen Ländern im Auftrag des ADAC verkauftes CdT beigefügt. Die AV erhalten das jeweilige Original der Verpflichtungserklärung mit nächstem Kurier. Die Verpflichtungserklärung ist dort aufzubewahren. Kopien verbleiben bei AA.

Das CdT deckt zudem entstandene Krankenkosten bis zu einer Höhe von 23.000 ECU ab. Darüberhinaus werden aus dem CdT auch Abschiebekosten bis zu 2.300 ECU getragen. (…)

Das CdT stellt somit neben dem nach § 7 Abs. 2 AuslG zur Visumerteilung notwendigen Krankenversicherungsschutz auch eine Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG dar. Antragsteller (Ast), die ihrem Visumantrag ein CdT beifügen, müssen deshalb keine Einladungs-Verpflichtungserklärung mehr vorlegen.

Wenn dem Visumantrag ein CdT beigefügt war, so ist dies im Pass auf der ersten freien Passseite nach dem Visumetikett durch den Eintrag ‚Carnet de Touriste hat vorgelegen' kenntlich zu machen. (…)

Die Originalpolice ist dem Antragsteller wieder auszuhändigen (…).

2. Das CdT begründet keinen Rechtsanspruch auf die Erteilung eines Visums. Das beantragte Visum kann nur erteilt werden, wenn die zuvor durchzuführende ausländerrechtliche Prüfung keine Gründe erbrachte, die eine Ablehnung notwendig machen. Insbesondere hat das Ergebnis der AZR'SIS-Abfrage in die Entscheidung einzufließen. (…)

3. Am Prinzip der persönlichen Vorsprache wird auch bei Ast festgehalten, die ihrem Antrag ein CdT beifügen. Sammelanträge durch Vertreter der örtlichen Automobilclubs werden grundsätzlich nicht zugelassen.

4. Das CdT wird unter den oben näher bezeichneten Voraussetzungen ab dem 20. August 1995 von den jeweiligen Partnerautomobilclubs des ADAC angeboten werden. Ab dem 20. August 1995 ist deshalb entsprechend diesem Plurez zu verfahren (…)."

b) Rundschreiben des Bundesministeriums des Innern an die Innenbehörden vom 18. August 1995

Die Innenminister und -senatoren wurden über die Einführung des CdT mit Rundschreiben des Bundesmnisteriums des Innern vom 18. August 1995 (Dokument Nr. 62) informiert. Dabei wurde auch um Weiterübermittlung an die zuständigen Ausländerbehörden gebeten:

„Gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt sowie dem ADAC wurde von hier ein Konzept zur Einführung eines sog. Carnet de Touriste für die Staaten Rumänien, Bulgarien sowie die drei baltischen Staaten (…) entwickelt. Das Carnet de Touriste bedeutet im Kern den Kauf einer Versicherung durch den Drittausländer. (…) Die Einführung des Carnet de Touriste erleichtert den Reiseverkehr unter Wahrung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland, weil die Kostentragung im Krankheitsfalle und bei Abschiebungen durch den ADAC garantiert ist. Eine Ablichtung der vom ADAC abgegebenen pauschalen Verpflichtungserklärung nach § 84 des Ausländergesetzes ist beigefügt. Da nach § 84 Absatz 3 Ausländergesetz bestimmt wird, dass die Auslandsvertretung die Ausländerbehörde unverzüglich über eine Verpflichtung nach § 84 Absatz 1 Satz 1 zu unterrichten hat, sollten deshalb die zuständigen Ausländerbehörden über die mit dem ADAC geschlossene Vereinbarung unterrichtet werden."

4. Ausweitung der Verkaufsländer

Bereits am 6. Dezember 1995 war auf einer Besprechung zwischen Bundesministerium des Innern, Auswärtigem Amt und ADAC erörtert worden, dass eine Erweiterung der Verkaufsländer grundsätzlich möglich sei und vom ADAC Anfang 1996 mit einem Brief an das Bundesministerium des Innern erfolgen solle.

Dementsprechend schlug der ADAC mit Schreiben vom 16. Januar 1996 (Dokument Nr. 63) vor, den Verkauf des CdT auf weitere Staaten auszudehnen. In dem an den Referenten H. im Bundesministerium des Innern gerichteten Schreiben wird hierzu ausgeführt:

„Die vorliegenden Erfahrungen bei der Einführung in die Staaten Rumänien, Lettland, Litauen und Estland sowie der voraussichtliche Beginn in Bulgarien Ende dieses Monats bestätigen das gemeinsam konzipierte System. (…) Es wird vorgeschlagen, den Verkauf auf weitere Staaten auszudehnen. Das betrifft Ukraine, Weißrußland und Russland. Vorausgesetzt, es gibt für uns einen zuverlässigen Vertragspartner."

Diese zuverlässigen Vertragspartner glaubte man offenbar gefunden zu haben, denn in der Folgezeit gab der ADAC pauschale Verpflichtungserklärungen gegenüber den Botschaften in Kiew (12. Mai 1997), Minsk (12. Mai 1997) und Moskau (30. April 1998) ab.

Mit Georgien, Kasachstan, Moldawien, Armenien und Aserbaidschan wurden zwischen 1997 und 2001 weitere GUS-Staaten in den Vetriebsbereich des CdT einbezogen. Dementsprechend gab der ADAC auch gegenüber den Botschaften in Tiflis (13. Oktober 1997), Almaty (26. März 1999), Chisinau (1. April 2000) und Eriwan (1. November 2001) pauschale Verpflichtungserklärungen ab (die Verpflichtungserklärung gegenüber der Botschaft in Baku konnte in den Akten nicht aufgefunden werden).

Durch Erlass vom 29. Januar 2002 ist der weltweite Vertrieb von Reiseschutzversicherungen – und damit auch der uneingeschränkte Vertrieb des CdT – vom Auswärtigen Amt in Abstimmung mit dem Bundesministeriums des Innern freigegeben worden.

Am 14. August 2002 wurden die bis dato gegenüber den einzelnen Auslandsvertretungen abgegebenen Verpflichtungserklärungen durch die Verpflichtungserklärung des ADAC gegenüber dem Bundesministerium des Innern und dem Auswärtigen Amt ersetzt. In dieser Verpflichtungserklärung heißt es unter anderem:

„Der Allgemeine Deutsche Automobil-Club e. V. (ADAC) verpflichtet sich hiermit gemäß §§ 82, 83 Abs. 1, 84 des Ausländergesetzes und Artikel 5 Abs. 1 Buchstabe c) des Schengener Durchführungsübereinkommens, die Kosten, die durch die Abschiebung entstehen, und den Lebensunterhalt des Ausländers weltweit zu tragen, wenn für ihn bei einer deutschen Auslandsvertretung bei einem gestellten Visaantrag ein im Auftrag des ADAC – unter der Angabe des Dachverbandes AIT – ausgestelltes Carnet de Touriste vorliegt. Diese Verpflichtungserklärung beinhaltet auch den Nachweis über einen ausreichenden Krankenversicherungsschutz nach § 7 Abs. 2 des Ausländergesetzes. (…)

Mit dieser generellen weltweiten Erklärung sind die seit 1995 abgegebenen Verpflichtungserklärungen an einzelnen Botschaften der Bundesrepublik Deutschland aufgehoben bzw. nichtig.“

5. Verfahren bezüglich des Verkaufs von Carnets de Touriste

a) Vertrieb

Der Verkauf der CdT an die Antragsteller erfolgte nach Angaben des Zeugen Peter Meyer durch die AIT über die Mitgliedsorganisationen in den jeweiligen Ländern, die gleichzeitig die Partnerclubs des ADAC waren. Das Carnet de Touristik sei von der Bundesdruckerei Berlin gedruckt und von dort unmittelbar an die Automobilclubs vor Ort ausgeliefert worden. Der Zeuge weiter:

„In Deutschland war er [der ADAC] (…) nur der Statthalter, falls eine Ansprechperson sein musste. Im Ausland ist dieses Carnet de Touriste für die AIT (…) ausgegeben worden. Das heißt, wenn eine Person aus einem dieser Staaten nach Deutschland, nach Österreich oder in die Schweiz reisen wollte, (…) dann musste sich diese Person bei dem Automobilclub des jeweiligen Landes melden. In der Regel musste es – so sagten es die Bestimmungen der AIT – auch ein Mitglied sein.“

Ein interner Gesprächsvermerk über eine Besprechung am 6. Dezember 1995 (Dokument Nr. 64) zwischen Auswärtigem Amt, Bundesministerium des Innern und ADAC führte zum Verfahren aus:

„AA sendet Original-Visum-Antragsformular der jeweiligen Botschaft und ein ausgefülltes Formular an den ADAC zur Weiterleitung an die Automobilclubs. Der Club sollte dann die Gelegenheit wahrnehmen und mit dem zuständigen Mitarbeiter der Botschaft die Angaben des Musters mit den tatsächlich notwendigen Angaben abklären. Danach ist es möglich, dass der Club beim Kauf des Carnet de Touriste einen Visumantrag an den Touristen abgibt und die Angaben bevor er der Deutschen Botschaft vorgelegt wird, überprüft. Der Tourist geht mit dem CdT und dem ausgefüllten und vom Club geprüftem Antragsformular zur Botschaft. Das persönliche Vorsprechen ist nach wie vor notwendig.“

In einem vom ADAC im September 1999 an den Referenten H. im Bundesministerium des Innern gesandten Fax-Schreiben mit Informationen über das CdT (Dokument Nr. 65) war der Wunschablauf vom CdT bis zur Visumausstellung wie folgt beschrieben:

„Der Reisende geht in seinem Heimatland zum dort ansässigen Automobilclub (…). Es erfolgt ein beratendes Gespräch, in welchem dem Visabewerber der Ablauf bis zur möglichen Sichtvermerkserteilung erklärt wird, inklusive der Mitteilung über die für diese Reise notwendigen Geldmittel sowie eine Beratung über den Reiseweg,Übernachtungsmöglichkeiten, etc. Der Visabewerber kauft das Carnet de Touriste und geht mit den erforderlichen Visaantragsformularen zur jeweiligen Auslandsvertretung. Nach Prüfung der für den Sichtvermerk notwendigen Unterlagen, einschließlich dem Carnet de Touriste als Garantiedokument, wird, sofern keine anderen visaverwehrenden Gründe vorliegen, dem Antragsteller mitgeteilt, wann er das erforderliche Visum abholen kann.“

b) Vorprüfung

Eines der entscheidenden Elemente im Rahmen dieses Vergabeverfahrens sollte die Vorprüfung der Antragsteller durch die Automobilclubs vor Ort sein. Der Zeuge Peter Meyer führte hierzu aus:

„Die AIT hat Regularien für alle Mitgliedsclubs in diesen Ländern herausgegeben. Wer das Carnet de Touriste ausgibt, muss sich an ganz bestimmte Ausgabekriterien halten. (…) Eine dieser Maßnahmen war, dass es ein persönliches Gespräch mit dem Antragsteller und durch den Klub eine persönliche Überprüfung gab: der Personalien, der Anschriften und auch der (…) monetären Verfügbarkeit, ob ein Reisender überhaupt in der Lage war, so eine Reise anzutreten. Man hat auch den Hintergrund der Reise abgefragt, den Reisezweck also deutlich hinterfragt.“

Die Regularien des AIT bezüglich dieser Vorprüfung, so der Zeuge weiter, hätten die Clubs auch eingehalten. Dies sei von einem Mitarbeiter des ADAC auch überprüft worden, allerdings nur im Auftrag der AIT. Dass aber auch der ADAC selbst großes Interesse an der Durchführung einer regelgerechten Vorprüfung hatte, wird durch einen handschriftlichen Vermerk eines ADAC-Mitarbeiters auf einem internen Gesprächsprotokoll bezüglich der Besprechung am 25. Juli 1995 deutlich:

„Wir und insbesondere die Clubs in den Ländern müssen versuchen, dass kein Missbrauch getrieben wird, sonst geht die Sache wieder kaputt.“

Nach Aussage des Zeugen Dr. Stephan Grabherr beruhte auch die Privilegierung des CdT durch den späteren Erlass vom 15. Oktober 1999 (hierzu Näheres unter Nummer 8), der anwies, bei Vorlage eines CdT in der Regel auf weitere Nachweise zu Reisefinanzierung, -zweck und Rückkehrbereitschaft zu verzichten, gerade darauf, dass

die entsprechenden Unterlagen dem Partnerclub des ADAC bereits vorgelegt worden seien und nur solche Personen ein CdT hätten erhalten dürfen, die vertrauenswürdig seien.

c) Rückkehrkontrolle durch Hinterlegung einer Kaution

In den meisten Fällen hätten, so der Zeuge Peter Meyer, die Clubs von den Antragstellern auch die Hinterlegung einer Kaution verlangt. Davon sei man später jedoch wieder abgegangen, weil viele Reisende die Kaution hätten verfallen lassen, da z. B. gerade in einem weitläufigen Land wie Russland eine Fahrt zum Automobilclub nach Moskau nur zur Abholung der Kaution für viele Reisende zu beschwerlich gewesen sei.

d) Rolle des ADAC im Vertriebsverfahren

Der Zeuge Peter Meyer legte in seiner Vernehmung erkennbar großen Wert darauf, dass der ADAC nur ein Beauftragter der AIT gewesen sei:

„Der Auftraggeber für dieses Carnet de Touriste war nicht der ADAC, sondern die AIT, weil dieses Carnet de Touriste keine Creation des ADAC, sondern eine der AIT war."

Dementsprechend sei das Verfahren ein

„(…) so von der AIT vorgeschriebenes Prüfungs- und Abwicklungsverfahren. Der ADAC hatte zu keinem Zeitpunkt Einfluss auf dieses Verfahren und war auch zu keinem Zeitpunkt Beteiligter des Verfahrens.

Der ADAC hat zu keinem Zeitpunkt ein Carnet de Touriste aktiv verkauft. Verkauft hat die AIT über ihre Mitgliedsorganisationen (…).

Wir waren lediglich der Statthalter hier in Deutschland und der Vertraute der Bundesregierung. Falls es zu einem Claim gekommen wäre, wären wir in der Organisation der erste Ansprechpartner für die AIT gewesen."

Im Übrigen habe der ADAC „für die gute Sache der Reisefreiheit" auch fast umsonst gearbeitet. Der Zeuge Peter Meyer gegenüber dem Ausschuss:

„Was der ADAC dafür bekommen hat, möchte ich im Rückblick auf zehn Jahre (…) auch kurz erwähnen: In den ersten zweieinhalb Jahren wurden 2 Euro (…) pro Pax als Handling Fee an den ADAC gezahlt. Zwischenzeitlich ist sie auf 3 Euro erhöht worden. Seit 2004 erhält der ADAC 1 Euro pro Pax als Handling Fee. Daran können Sie schon ermessen, dass eigentlich nicht viel passierte."

Aus den vom Ausschuss ausgewerteten Akten wird allerdings auch erkennbar, dass der ADAC seine Rolle als „Statthalter" der AIT – und damit offenbar auch deren Verkaufsinteressen – mit großem Engagement und Einsatzwillen wahrnahm, insbesondere dann, wenn die Absatzzahlen der Clubs vor Ort nicht stimmten.

So drohte ein ADAC-Mitarbeiter ausweislich eines von ihm gefertigten Reiseberichts vom April 1999 (Dokument Nr. 66) dem russischen Club-Partner BOA mit erheblichen Konsequenzen, falls die Absatzzahlen nicht steigen würden:

„Ein Schwerpunkt der Reise waren die Gespräche mit dem russischen Club-Partner (BOA) in Moskau. Hier liegen die Absatzzahlen des Carnet de Touriste stark hinter den Erwartungen zurück. (…) Um vernünftige Absatzzahlen für die Zukunft zu erreichen, wurden unsererseits klare Zielvorgaben gemacht. Auch wurde mehrmals betont, dass der Vertrag aufgelöst wird, sollten die Absatzzahlen in den nächsten 6 Monaten nicht wesentlich steigen. Dies wäre aufgrund der Vertragsbedingungen sofort möglich und hätte für den Club auch Auswirkungen auf die Mitgliedschaft in der AIT, da BOA noch keine 2 Jahre dort Mitglied ist."

6. Reaktionen der Auslandsvertretungen auf die Einführung des CdT und Lösungsversuche des Auswärtigen Amts

a) Ergebnisse einer Umfrage unter den Botschaften der baltischen Staaten, Bulgarien und Rumänien im Dezember 1995

Durch den bereits dargestellten Erlass vom 10. August 1995, mit dem das CdT für die baltischen Staaten, Bulgarien und Rumänien eingeführt worden war, waren die dortigen deutschen Auslandsvertretungen von der Zentrale aufgefordert worden, bis zum 1. Dezember 1995 über die mit dem CdT gemachten Erfahrungen zu berichten.

Das Ergebnis der Rückmeldungen fasste das Auswärtige Amt gegenüber dem ADAC mit Schreiben vom 26. Juni 1996 wie folgt zusammen:

„Die Auslandsvertretungen in Estland, Lettland, Litauen, Rumänien und Bulgarien berichten übereinstimmend, das Carnet de Touriste (CdT) sei bei keiner dieser Vertretungen in den letzten neun Monaten im Zusammenhang mit der Visumerteilung in großer Zahl vorgelegt worden. Das Generalkonsulat in Hermannstadt und die Außenstelle der Botschaft Bukarest in Temeswar sprechen gar nur von 8 bzw. 2 oder 4 Antragstellern, die ihren Visumanträgen ein CdT beifügten. Mir scheint, die Partnerclubs haben hier noch einiges an ‚Promotion' zu leisten, damit das CdT bekannter wird. Zumindest scheint aber die Feinabstimmung zwischen dem Automobilclub in Bukarest und der Botschaft in Bukarest mittlerweile zu funktionieren. Mißverständnisse, wie die Höhe der vom Automobilclub erhobenen Kaution und ähnliches, sind offensichtlich ausgeräumt.

Die Botschaft in Wilna berichtet von zahlreichen Fällen, in denen Antragsteller unter Vorlage eines CdT ein Visum zu einer Besuchs- oder Geschäftsreise beantragten, tatsächlich jedoch als Lkw-Fahrer in Deutschland tätig geworden sind. Im allgemeinen verzeichnen die deutschen Auslandsvertretungen in den Baltischen Staaten, daß ge-

rade auch junge, ledige Frauen mit dem CdT versuchen, ein Visum zu erlangen. Dabei hat wohl gerade die Botschaft Wilna die Erfahrung gemacht, daß es sich um junge Frauen handelt, die in der Vergangenheit bereits einen Visumantrag stellten, der wegen des Verdachts der geplanten illegalen Erwerbstätigkeit in Deutschland abgelehnt worden war. Ich habe den Eindruck, eine genauere Prüfung der Käufer des CdT, durchgeführt bereits durch die Automobilclubs, diese haben das auch zugesagt, täte not und würde einige Mißverständnisse vermeiden helfen.

Immerhin vermeldet die Botschaft in Riga, mit dem lettischen Automobilclub habe ein eingespieltes Verfahren erreicht werden können.

Vielleicht kann der Partnerclub des ADAC in Bulgarien, der, wie ich weiß, erst in diesen Wochen mit dem Verkauf des CdT beginnen wird, aus den Fehlern, Mißverständnissen und Irrwegen, die bereits von den anderen Automobilclubs und auch den deutschen Auslandsvertretungen behoben werden mußten, lernen, um so ein möglichst rasches und weitgehend reibungsloses Verfahren zu erreichen."

Vor diesem Hintergrund berichtete die Botschaft in Wilna/Litauen dem Auswärtigen Amt von zahlreichen Fällen, in denen Antragsteller unter Vorlage eines CdT ein Visum zu einer Besuchs- oder Geschäftsreise beantragten, tatsächlich jedoch als LKW-Fahrer in Deutschland tätig geworden seien.

Daneben verzeichneten alle drei Auslandsvertretungen in den baltischen Staaten, dass

„(…) gerade auch junge, ledige Frauen mit dem CdT versuchen, ein Visum zu erlangen. Dabei hat wohl gerade die Botschaft Wilna die Erfahrung gemacht, dass es sich um junge Frauen handelt, die in der Vergangenheit bereits einen Visumantrag stellten, der wegen des Verdachts der geplanten illegalen Erwerbstätigkeit in Deutschland abgelehnt worden war."

Abgesehen von den geschilderten Problemen meldete die Botschaft in Riga jedoch auch, dass mit dem lettischen Automobilclub inzwischen ein eingespieltes Verfahren habe erreicht werden können.

Ebenso berichtete die Botschaft in Bukarest, dass die Feinabstimmung zwischen ihr und dem Automobilclub inzwischen funktioniere. In Bezug auf Bulgarien ergaben sich noch keine Erkenntnisse, da der Verkauf des CdT zum Zeitpunkt der Umfrage noch nicht angelaufen war.

b) Botschaft in Kiew

Zu den spezifischen Problemen der Botschaft in Kiew, auch im Hinblick auf das CdT, wird unten im Abschnitt D ausführlich berichtet. Daher beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die wesentlichen Aspekte.

aa) Bericht vom 8. Oktober 1997 und Reaktion des Auswärtigen Amts

Nachdem das CdT im Mai 1997 auch in Kiew eingeführt worden war, meldete die Botschaft mit Bericht vom 8. Oktober 1997 (Dokument Nr. 67) erste Probleme mit dem neuen Instrument.

Nach dem Bericht der Botschaft würden die CdT nicht nur vom Partnerclub des ADAC – dem Automobilclub „112 Ukraine" – selbst, sondern auch über 31 Reisebüros vertrieben, die die CdT zu überhöhten Preisen verkauften. Zudem werde den Käufern zum Teil fälschlicherweise garantiert, dass sie noch am selben Tag ihren Visumantrag stellen könnten. Der Club sei nach eigenem Bekunden nicht in der Lage, diesem Treiben Einhalt zu gebieten oder die Seriosität dieser Reisebüros zu garantieren.

Der Bericht der Botschaft wurde – ebenfalls am 8. Oktober 1997 – durch das Auswärtige Amt in Auszügen dem ADAC zur Verfügung gestellt. In dem Begleitschreiben des Auswärtigen Amts stellt dieses klar, dass der Partnerclub vor Ort seine Zusammenarbeit mit den Reisebüros unverzüglich einstellen müsse, um weiteren Schaden abzuwenden. Zudem werde überlegt, das CdT in der Ukraine bis auf weiteres nur noch als Krankenversicherung anzuerkennen.

Diese Überlegung wurde noch am selben Tag in die Tat umgesetzt: Mit Erlass vom 8. Oktober 1997 (Dokument Nr. 68) setzte das Auswärtige Amt den Vertrieb des CdT als Surrogat einer Verpflichtungserklärung mit Wirkung zum 9. Oktober 1997 aus.

Der Aussetzung folgte am 15. Oktober 1997 ein Gespräch zwischen Vertretern des Bundesministeriums des Innern, des AA und des ÖAMTC.

Der Vertreter des ÖAMTC erklärte in dem gemeinsamen Gespräch, dass die Zusatzgebühren von den Reisebüros wahrscheinlich darauf zurückzuführen seien, dass die Käufer des CdT bei diesen weitere Dienstleistungen in Anspruch genommen hätten. Der Präsident des Clubs „Ukraine 112" sei nunmehr angehalten worden, die Reisebüros zu kontrollieren und eine klare Preisdefinition zu fordern. Unter diesen Umständen sei es wieder möglich, CdT in der Ukraine zu verkaufen.

Offensichtlich ließ sich das Auswärtige Amt von dieser Argumentation überzeugen, denn mit Erlass vom 17. Oktober 1997 (Dokument Nr. 69) – acht Tage nach der Aussetzung – wurde der Vertrieb des Carnet de Touriste zum 23. Oktober 1997 wieder aufgenommen.

Der ADAC wurde vom AA über das erzielte Ergebnis mit dem Fax-Schreiben vom 20. Oktober 1997 informiert. Dort heißt es:

„Die in der Ukraine beim Verkauf des Carnet de Touriste (CdT) in der jüngsten Vergangenheit aufgetretenen Schwierigkeiten scheinen geklärt. Aus diesem Grund wurde die deutsche Botschaft in Kiew darüber unterrichtet, dass das CdT wieder zum Verkauf zugelassen wird. (…)

Damit künftig derartige Probleme nicht wieder auftreten, waren wir anlässlich unseres Treffens am 15. Oktober 1997 in Bonn übereingekommen, dass der „Club 112“ dafür Sorge tragen wird, dass die von ihm für das CdT vereinnahmten Gebühren nicht mit den von den Reisebüros erhobenen Summen vermengt werden. Bei Reisebüros, die dazu nicht in der Lage sind, wird der Club in der Ukraine keine CdT mehr anbieten. (…)

Der Club sollte den Reisebüros wie auch seinen Kunden stärker als bisher verdeutlichen, dass das CdT eine der Antragsvoraussetzungen ist. Das CdT vermittelt aber keinen Anspruch auf das Visum.“

bb) Bericht vom 27. Oktober 1998 und Reaktion des Auswärtigen Amts

Mit Bericht vom 27. Oktober 1998 (Dokument Nr. 70) wies die Botschaft darauf hin, dass sich häufende Rückfragen der deutschen Grenzbehörden den Verdacht bestätigten, dass sich viele Antragsteller ihren Aufenthalt in Deutschland durch Schwarzarbeit verdienten. Zudem zeige sich, dass die Aufenthaltsdauer des erteilten Visums häufig überschritten werde. Die Botschaft bat daher zur Vermeidung von Visumsmissbrauch darum, die Vorlage von bezahlten Hotelbuchungen aus Deutschland verlangen zu dürfen.

Als Folge dieses Berichtes aus Kiew erließ das Auswärtige Amt am 12. November 1998 einen Plurez (Dokument Nr. 71), der nicht nur an Kiew, sondern auch an die Botschaften in Russland, Bulgarien, Rumänien und den baltischen Staaten gerichtet wurde. Der Vorschlag der Botschaft, regelmäßig eine bezahlte Hotelbuchung zu verlangen, bedürfe noch der weiteren Prüfung und der Abstimmung der Schengenpartner vor Ort. Es sei fraglich, ob man hierdurch dem Missbrauch im Visumverfahren tatsächlich wirksam begegnen könne, zumal Reisen nach Deutschland unterschiedliche Zwecke haben könnten. Allerdings:

„Bei allgemeinen Tourismusreisen wird man vom Antragsteller in der Regel eine Hotelbuchung verlangen können. Anders sieht es bei Verwandtenbesuchen oder Geschäftsreisen aus. Wer hier glaubhaft angibt, private Unterkunft in Deutschland zu haben, kann nicht schematisch auf die Vorlage einer Hotelbuchung (…) verwiesen werden. Hier muss regelmäßig auch die schriftliche Einladung eines in Deutschland lebenden Gastgebers als ausreichend akzeptiert werden. Bei Personen mit gutem Ruf kann sogar auf diesen Nachweis verzichtet werden (vgl. GKI Abschnitt III, Nr. 2b).“

cc) Bericht vom 28. Mai 1999 und Reaktion des Auswärtigen Amts

Mit Bericht vom 28. Mai 1999 (Dokument Nr. 72) teilte die Botschaft in Kiew dem Auswärtigen Amt mit, dass infolge einer stetig anwachsenden Zahl von Visumantragstellern die Leistungskapazitäten völlig erschöpft seien. Ein besonderes Problem stellten dabei die CdT-Antragsteller dar, von denen entgegen einer Absprache mit dem örtlichen Automobilclub jeden Tag wesentlich mehr als die vereinbarte Anzahl von 80 bei der Visastelle vorsprächen.

Der Bericht der Botschaft führte zu einer umgehenden Informierung des ADAC. Dieser erläuterte ausweislich eines handschriftlichen Vermerks eines Mitarbeiters des Auswärtigen Amts, dass nach den ihm vorliegenden Zahlen tatsächlich höchstens 80 CdT pro Tag verkauft würden. Da diese jedoch nicht alle an einem Tag von der Botschaft bearbeitet werden könnten, summiere sich die Zahl nach und nach.

c) Botschaft in Tiflis

Eine umfangreiche Korrespondenz mit dem Auswärtigen Amt führte auch die Botschaft in Tiflis, die eine kritische Haltung gegenüber dem CdT zeigte.

aa) Bericht vom 6. Januar 1999 und Reaktion des Auswärtigen Amts

Dementsprechend empfahl die Botschaft mehrfach, zuletzt mit Bericht vom 6. Januar 1999, den probeweisen Vertrieb von CdT für georgische Staatsangehörige nicht zu verlängern. Die Botschaft führte aus:

„Die von der Botschaft bereits berichteten Missstände dauern an. Insbesondere ist in keiner Weise erkennbar, dass sich der georgische Automobilclub an sein Zusage gehalten hätte oder halten würde, das CdT nur einem besonderen Kreis von Bona-fide-Personen zugänglich zu machen. Ein solch selektiver Verkauf des CdT wäre angesichts des Geschäftsgebahrens hiesiger Reiseunternehmen auch außerhalb jeder Ortsüblichkeit. Ebenso wie eine Blanko-Verpflichtungserklärung wird das CdT von unseren Visa-Kunden nicht als Bonitätsnachweis, sondern als Eintrittskarte nach Deutschland betrachtet.“

Ein kontrollierter Verkauf ausschließlich an Bona-fide-Kunden, so die Botschaft weiter, ließe sich nur durch den Einsatz einer vertrauenswürdigen deutschen ADAC-Kraft vor Ort realisieren. Die andere Alternative, der freie Verkauf an alle Kunden, sei vor dem Hintergrund der rapide steigenden Asylbewerberverfahren aus Georgien nicht zu verantworten.

Die Botschaft kündigte an, aufgrund der geschilderten Probleme ab dem 20. Januar 1999 das CdT nicht mehr anzuerkennen, sofern keine anderslautende Weisung ergehe.

Das Auswärtige Amt reagierte auf den Bericht der Botschaft in Tiflis in einem Erlass vom 7. Januar 1999 (Dokument Nr. 73) mit der Forderung nach einer nachprüfbaren Aufstellung dort bekannt gewordener Asylbewerber oder sonstiger Personen, die unter Vorlage eines CdT ein Visum erschlichen und dann in Deutschland Asyl beantragt hätten bzw. illegal in Deutschland verblieben seien. Für keinen der eingereisten Georgier sei nämlich das CdT zur Bezahlung von Rückführungskosten in Anspruch genommen worden. Auch sei das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl) bisher in keinem Fall an den ADAC herangetreten, um unter Vorlage eines CdT vom ADAC Kosten für einen Asylbewerber

erstattet zu erhalten. Vor einer endgültigen Entscheidung über die Beendigung des Vertriebs in Georgien seien daher die angeforderten Aufstellungen zu erbringen.

Die summarische Feststellung rapide steigender Asylbewerberzahlen aus Georgien im Bericht der Botschaft reiche jedenfalls für eine solche Entscheidung nicht aus. Vielmehr seien Beweise nötig:

„Wenn keine derartigen Beweise für den Missbrauch des CdT erbracht werden können, ist nicht einsichtig, warum auf seine weitere Verwendung verzichtet werden sollte."

bb) Bericht vom 22. Januar 1999 und Reaktion des Auswärtigen Amts

Unter Bezugnahme auf den Erlass vom 7. Januar 1999 informierte die Botschaft in Tiflis mit Bericht vom 22. Januar 1999 (Dokument Nr. 74) die Zentrale darüber, dass vor Ort zwei Fälle bekannt geworden seien, in denen spätere Asylbewerber unter Vorlage eines CdT ein Visum erhalten hätten. Daraus könnten jedoch keine Rückschlüsse auf die tatsächliche Zahl der mit Hilfe eines CdT erschlichenen Visa gezogen werden, weil die Kommunikation zwischen Ausländerbehörden bzw. BAFl und der Botschaft nur unvollständig sei und mit erheblicher zeitlicher Verzögerung funktioniere. Daneben seien der Botschaft weitere konkrete Fälle des missbräuchlichen CdT-Vertriebs bekannt geworden, u. a. der Verkauf von CdT über nicht autorisierte Reisebüros und der Verkauf zu überhöhten Preisen. Vor dem Hintergrund der gemachten Erfahrungen bekräftigte die Botschaft daher ihre Auffassung, dass sich das der probeweisen Einführung des CdT in Georgien zugrunde liegende Konzept – kontrollierter Verkauf an einen ausgewählten Bona-fide-Personenkreis – als nicht durchführbar erwiesen habe.

Trotz des Berichtes der Botschaft wurde diese mit Erlass vom 25. Januar 1999 (Dokument Nr. 75) angewiesen, den Vertrieb von CdT vorerst weiter zuzulassen.

So lange keine eindeutigen Beweise vorlägen, dass sich unter den Asylbewerben eine namhafte Zahl von CdT-Inhabern befände, könne aus den allgemeinen Asylbewerber-Zahlen nicht geschlossen werden, dass darunter auch viele CdT-Inhaber seien. Jedenfalls seien zwei Asylbewerber unter 1 200 erteilten Visa weniger als 0,2 Prozent und kein Grund, den Gebrauch des CdT abzulehnen. Nachdem die Zentrale nochmals auf die Nützlichkeit des CdT hingewiesen hatte, welches der öffentlichen Hand – anders als bei einer privaten Verpflichtungserklärung – auf jeden Fall mit dem ADAC einen zahlungskräftigen Schuldner zur Verfügung stelle, wird die Einführung einer Rückmeldepflicht angeregt:

„Bevor endgültig über die dauerhafte Zulassung oder Ablehnung des CdT entschieden wird, sollte die Vertretung die Rückmeldepflicht einführen und mindestens über einen Zeitraum von drei Monaten Daten über etwa nicht zurückgekehrte Inhaber von Besucher-Visa mit CdT bzw. Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG sammeln und danach berichten. Im Übrigen wird noch einmal klargestellt, dass der Besitz eines CdT oder einer VE nach § 84 AuslG auf keinen Fall automatisch einen Anspruch auf Erteilung eines Visums beinhaltet. Insoweit wird die dortige Prüfpraxis, die auch zur Ablehnung der Visumanträge von zahlreichen CdT-Inhabern geführt hat, ausdrücklich begrüßt."

cc) Schreiben des ADAC an das Auswärtige Amt vom 26. Januar 1999

In einem Schreiben an das Auswärtige Amt vom 26. Januar 1999 teilte der ADAC diesem mit, dass es aus Sicht des ADAC unbegreiflich sei, dass seitens der Deutschen Botschaft in Tiflis Schwierigkeiten vorgetragen worden seien. Die Probleme in der Abwicklung seien bereits im September 1998 bereinigt worden. Zudem versicherte der ADAC, dass in jedem Fall ein kontrollierter Verkauf des CdT stattfinde; die Käufer würden erfasst, gemeldet und Namenslisten stünden auf Wunsch auch dem Auswärtigen Amt, Bundesministerium des Innern oder der Botschaft zur Verfügung:

„Mit anderen Worten, das Touristen Carnet wird nicht an der Straßenecke verkauft, sondern (mehr oder weniger) streng nach Reglement."

Schließlich bot der ADAC an, zur Klärung der Situation im Frühjahr einen Mitarbeiter nach Georgien zu schicken.

dd) Berichte vom 12. März und 21. Juni 1999

Tatsächlich reiste Anfang März ein Mitarbeiter des ADAC nach Tiflis und führte dort ein Gespräch mit der Botschaft. Diese berichtete dem Auswärtigen Amt mit Schreiben vom 12. März 1999 (Dokument Nr. 76) über den Inhalt der Besprechung. Danach habe der ADAC-Mitarbeiter der Einschätzung der Botschaft zugestimmt, dass der kontrollierte Verkauf von CdT an einen ausgewählten Bona-fide-Personenkreis nicht möglich sei. Das CdT könne nur grundsätzlich allen Interessierten angeboten werden. Der Mitarbeiter werde jedoch beim georgischen Partnerclub veranlassen, dass abgelehnten Visabewerbern nicht erneut ein CdT verkauft werde.

Darüber hinaus informierte die Botschaft die Zentrale darüber, dass das gewünschte Rückmeldesystem zum 15. März 1999 eingeführt werde. Mit Bericht vom 21. Juni 1999 wurden dem Auswärtigen Amt die Ergebnisse der Rückkehrkontrolle mitgeteilt. Danach seien über 40 Prozent der zur Rückmeldung aufgeforderten Visainhaber nicht bei der Botschaft erschienen.

Bei der Auswertung habe sich ergeben, dass die Quote der Nichtrückmeldungen beim CdT im Vergleich zu den auf der Grundlage von Privateinladungen erteilten Visa relativ gering sei. Dies sei jedoch darauf zurückzuführen, dass der georgische Automobilclub in Abweichung von seiner bisherigen Praxis das CdT nur noch an Personen verkauft habe, die vorher zumindest einmal in das Schengengebiet eingereist und wieder zurückgekehrt seien.

Die Botschaft spreche sich daher nach wie vor gegen einen Vertrieb des CdT außerhalb eines Kreises von Bona-fide-Kunden aus. Im Übrigen sei eine Weiterführung der Rückkehrkontrolle angesichts des erheblichen Zeitaufwandes wegen Personalmangels nicht möglich.

d) Botschaft in Moskau

aa) Bericht vom 19. Mai 1999 und Reaktion des Auswärtigen Amts

Kritik am CdT übte auch die Auslandsvertretung in Moskau in ihrem Bericht vom 19. Mai 1999 *(Dokument Nr. 77)*. Die Botschaft informierte die Zentrale darüber, dass in den letzten Wochen eine steigende Anzahl von Antragstellern bei ihrem Visumantrag ein CdT vorlegte und beklagte, dass das CdT eine große Anzahl von Antragstellern anziehe, deren Reiseabsichten nicht seriös seien:

„Nicht umsonst würden in der Regel keine weiteren Unterlagen zur Visumbeantragung vorgelegt.

Hinzu kommt die fehlende Vertrauensbasis zum russischen Automobilclub, da dieser sich nicht an Absprachen hält und offensichtlich mit unseriösen Verkaufspraktiken arbeitet."

Konkret bemängelte die Botschaft, dass der russische Automobilclub trotz gegenteiliger Zusagen das CdT zu einem überhöhten Preis verkaufe und die CdT auch über Reisebüros vertreibe. Zudem mache der Club dafür Werbung, dass mit einem CdT ein Zugang zur Botschaft gewährleistet sei, ohne dass der Antragsteller sich anstellen müsse. Schließlich bereite der Club die Antragsteller auch genau auf die Befragung in der Visastelle vor mit der Folge, dass diese lediglich versuchten, die von der Botschaft „gewünschten" Angaben zu machen.

Das Auswärtige Amt reagierte auf diesen Bericht mit einer von der Zeugin Susanne Fries-Gaier unterzeichneten E-Mail, in der der Botschaft mitgeteilt wurde, dass das Auswärtige Amt den ADAC auf die unbefriedigende Situation hinweisen und ihn bitten werde, auf das Partnerunternehmen einzuwirken, um eine geregelte Ausstellung des CdT zu gewährleisten. Gleichzeitig wies die Zentrale nochmals darauf hin, dass allein das CdT noch nicht zur Einreise nach Deutschland berechtige. Bei begründeten Zweifeln an der Rückkehrwilligkeit sei daher auch bei Vorlage eines CdT das Visum zu verweigern.

e) Botschaft Baku

aa) Einstellung der Visaerteilung an CdT-Inhaber Anfang 1999 und Reaktion des Auswärtigen Amts

Die Botschaft Baku hatte auf Anregung des Auswärtigen Amts bereits 1997 ein Rückmeldesystem eingeführt, welches auch die Inhaber von CdT umfasste.

Nachdem Anfang 1999 mehrere Reisende, für deren Wiedervorsprache der aserbaidschanische Automobilclub „Autotur" verantwortlich war, ihren Wiedervorstellungstermin versäumt hatten, stellte die Botschaft die Visaerteilung an CdT-Inhaber bis zur endgültigen Klärung des Verbleibs dieser Reisenden durch „Autotur" ein.

In einem daraufhin verfassten Fax-Schreiben des ADAC vom 17. Mai 1999 versicherte dieser dem Auswärtigen Amt, dass es sich bei dem Partnerclub „Autotur" um einen verlässlichen Partner handele und bat um Aufhebung der Antragssperre für CdT-Inhaber.

Zwei Tage nach Eingang des ADAC-Briefes wurde die Botschaft in Baku mit von der Zeugin Susanne Fries-Gaier unterzeichnetem Erlass vom 19. Mai 1999 (Dokument Nr. 78) unter Hinweis darauf, dass das CdT alleine nicht zur Einreise nach Deutschland berechtige, angewiesen, CdT-Antragsteller wieder zum Visumantragsverfahren zuzulassen. Eine Einstellung der Visumerteilung an Inhaber eines CdT sei künftig mit der Zentrale abzusprechen. Hinsichtlich der Vorwürfe wurde ausgeführt, dass sich die Reisenden nach Angaben des Clubs „Autotur" nicht mehr in Deutschland aufhielten. Der ADAC habe aber „Autotur" gegenüber nochmals unterstrichen, dass dieser bei Verkauf des CdT an Visumantragsteller ausdrücklich auf die Rückmeldepflicht hinweisen müsse.

bb) Bericht vom 21. Mai 1999 und Reaktion des Auswärtigen Amts

Bei der Auslandsvertretung rief die Anweisung zur Wiederzulassung von CdT-Inhabern zum Visumverfahren erhebliche Irritationen hervor. Die Botschaft verwies zunächst darauf, dass es das Auswärtige Amt selbst gewesen sei, das 1997 die Einführung einer Wiedervorsprache zur Ausreisekontrolle angeregt habe. Diese Anregung habe ausdrücklich auch die Komponente umfasst, neue Visa an Kunden eines Reiseunternehmens erst auszustellen, wenn die Ausreise früherer Reisender nachgewiesen worden sei. Es werde im Übrigen für wenig hilfreich gehalten,

„(…) auf den guten Willen der Reiseunternehmen zu bauen und, wie der ADAC, den Vertriebspartner anzuregen, die Käufer des CdT auf die Rückmeldepflicht explizit hinzuweisen. Dies alles offensichtlich in der Hoffnung, dass dann ein Reisender seine Absicht, in Deutschland zu verbleiben, fallen lässt (…)."

Mit Bezug auf den Plurez vom 15. Oktober 1999 (s. u.) sowie einen Erlass vom 11. November 1999 – der in den Akten nicht mehr aufgefunden werden konnte – wies das Auswärtige Amt mit einem von der Zeugin Susanne Fries-Gaier gezeichneten Erlass vom 2. Dezember 1999 die Botschaft in Baku an, trotz ihrer Bedenken Visumanträge, die unter Vorlage eines CdT gestellt werden, entgegenzunehmen und unter den allgemeinen ausländerrechtlichen Gesichtspunkten und anhand der im Plurez genannten Grundsätze zu prüfen.

Begründet wurde dies damit, dass in Abstimmung mit dem BMI entschieden worden sei, auf eine zusätzliche Rückkehrkontrolle bei Vorlage des CdT zu verzichten. Der ADAC habe nochmals bestätigt, dass die von ihm ausgewählten Partnerunternehmen im eigenen Interesse eine Rückkehrkontrolle vornähmen. Im Übrigen sei der ADAC ohnehin verpflichtet, die Rückführungskosten zu übernehmen, sollten tatsächlich Inhaber eines unter Vorlage eines CdT erlangten Visums in Deutschland grundlos Asyl begehren.

f) Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse

Wie die Berichterstattung der betroffenen Botschaften zeigt, war mit dem Einsatz von CdT eine Reihe von Problemen verbunden. Das gravierendste war dabei aus Sicht der Auslandsvertretungen die mangelnde Seriosität der ADAC-Partnerclubs vor Ort, die entgegen der Planung einen kontrollierten Verkauf von CdT an vertrauenswürdige Kunden größtenteils nicht sicherstellen konnten oder wollten. Dies lag nicht zuletzt daran, dass einige Partnerclubs die CdT nicht nur selbst, sondern auch über verschiedene Reisebüros vertrieben. Die unseriösen Vertriebspraktiken mancher Clubs bzw. Reisebüros umfassten dabei neben dem Verkauf von CdT zu überhöhten Preisen z. B. auch die Abgabe falscher Garantien, wonach CdT-Inhabern ohne Wartezeit unmittelbarer Zugang zur Botschaft verschafft werde.

Das Auswärtige Amt reagierte auf die Berichte der Botschaften regelmäßig mit der Einschaltung des ADAC, der um Stellungnahme zu den und Abhilfe bei den Missständen gebeten wurde. Häufig wurden die Botschaften auch darauf hingewiesen, dass allein die Vorlage eines CdT noch nicht zur Erteilung eines Visums führe. Zudem wurde die Annahme von CdT teilweise ausgesetzt.

7. Konsequenzen der Berichterstattung durch die Botschaften

Die soeben ausführlich dargestellte Berichterstattung der Botschaften an die Zentrale ließ keinen Zweifel daran, dass die Probleme mit dem CdT seit seiner Einführung 1995 auch im Jahr 1999 noch immer nicht vollständig beseitigt worden waren. Dementsprechend kündigte das Auswärtige Amt im Sommer 1999 eine umfassende Klärung der Situation durch ein Gespräch mit dem ADAC an.

a) Plurez vom 22. Juni 1999

In einem von der Zeugin Susanne Fries-Gaier gezeichneten und dem Zeugen Dr. Stephan Grabherr mitgezeichneten Plurez vom 22. Juni 1999 (Dokument Nr. 79) an die deutschen Auslandsvertretungen in den baltischen Staaten, Russland, Weißrußland, der Ukraine, Aserbaidschan, Bulgarien und Rumänien dankte das Auswärtige Amt den Vertretungen für die Berichterstattung zum CdT und führte aus:

„Aus den Berichten geht hervor, dass dortigen Erachtens zahlreiche Probleme bei Verkauf und Erwerb des Carnet de Touriste bestehen. Es zeigt sich, dass in einigen Bereichen ein Klärungsbedarf besteht. Aus diesem Grund wird das Auswärtige Amt die Kritik aufgreifen und sich in absehbarer Zeit erneut mit dem Bundesministerium des Innern und dem ADAC zusammensetzen, um eine für alle Beteiligten tragfähige Lösung zu finden."

Unabhängig davon, so der Erlass, werde nochmals betont, dass das CdT lediglich eine antragsbegründende Unterlage sei. Sollten die Vertretungen somit Zweifel an Reiseziel oder -zweck haben, müsse ein Visum trotz Vorlage eines CdT abgelehnt werden.

b) Plurez vom 10. August 1999

Nachdem das angekündigte Gespräch mit dem ADAC stattgefunden hatte, wurden die oben bereits genannten Botschaften mit einem ebenfalls von der Zeugin Susanne Fries-Gaier gezeichneten Plurez vom 10. August 1999 (Dokument Nr. 80) über die Ergebnisse dieser Besprechung informiert:

„Die Auslandsvertretungen der Länder, in denen das CdT des ADAC vertrieben wird, haben in der Vergangenheit des Öfteren über Probleme mit den Partnerorganisationen und deren teilweise unseriöse Verkaufspraktiken berichtet. Das Auswärtige Amt hat dem verantwortlichen Leiter der Abteilung Grenzverkehr [des ADAC] (…) die aufgezeigte Problematik in einem Gespräch erläutert.

Ergebnis:

1. Herr (…) bedankte sich für die umfassende Information und hob ausdrücklich die gute Zusammenarbeit mit den einzelnen Auslandsvertretungen hervor. Er betonte, dass es auch im Sinne des ADAC ist, einen unseriösen Vertrieb des CdT zu unterbinden und versprach, den aufgezeigten Missständen nachzugehen. Seinen Aussagen zufolge steht der ADAC in regelmäßigen Kontakt mit den Vertriebsorganisationen in den einzelnen Ländern und ist bemüht, deren ‚Geschäftsgebahren' ausreichend zu kontrollieren. Man ist sich im Klaren darüber, dass man leider nicht immer von einer ausreichenden ‚Vorprüfung' des Kundenkreises durch die Vertriebsorganisationen ausgehen kann."

2. Es wurde vonseiten des Auswärtigen Amts noch einmal betont, dass der Erwerb des CdT keinen Rechtsanspruch auf die Erteilung eines Visums begründet (…). Inhabern des CdT kann (…) keine umfassende Sonderbehandlung gewährt werden. Ebenso wie Antragsteller, die die notwendigen Mittel zur Finanzierung der Reise anhand von Bargeld oder einer Verpflichtungserklärung eines Dritten in Deutschland nachweisen, müssen auch Inhaber des CdT sowohl ihren Reisezweck als auch die Rückkehrbereitschaft plausibel darlegen. (…)

3. Der ADAC machte aber noch einmal deutlich, dass der Vorteil des CdT zum einen darin liegt, dass sowohl die Kosten im Krankheitsfall als auch eine notwendige Rückführung gedeckt sind, das Dokument als fälschungssicher angesehen wird und die Partnerclubs des ADAC durch ein ‚Rückmeldesystem' feststellen können, welche CdT-Inhaber nicht zurückgekehrt sind. Die Auslandsvertretungen werden gebeten, das CdT unter diesem Gesichtspunkt auch weiterhin als antragsbegründende Unterlage zuzulassen, den Inhabern jedoch keinen Sonderstatus gegenüber anderen Antragstellern einzuräumen. Falls weiterhin gravierende Probleme mit den Partnerorganisationen vor Ort bestehen sollten, wird gebeten, ggf. auch direkt mit dem ADAC (…) Kontakt aufzunehmen."

8. Die Neuregelung des CdT-Verfahrens durch Plurez vom 15. Oktober 1999

In der weiteren Folge erließ das Auswärtige Amt am 15. Oktober 1999 ein weiteres Plurez (Dokument Nr. 81), das allerdings die Probleme mit dem CdT nicht beseitigte, sondern in gewisser Weise sogar noch verschärfte.

a) Regelungsgehalt

Nachdem die Auslandsvertretungen in der Einleitung des Plurez zunächst darüber informiert wurden, dass auf Einladung des BMI das Auswärtige Amt zusammen mit Vertretern des ADAC und ÖAMTC einen ausführlichen Informations- und Erfahrungsaustausch zum Einsatz des CdT beim Visumverfahren geführt habe, schilderte das Auswärtige Amt in Nummer 2 die dem Erlass zugrunde liegende Motivationslage:

„Das Carnet de Touriste soll im Rahmen des Visumverfahrens bei Kurzzeitaufenthalten bis zu drei Monaten ohne Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu wesentlichen Erleichterungen und mehr Reisefreiheit führen. Bundesministerium des Innern und Auswärtiges Amt bekräftigen diesen Grundgedanken, der bei Einführung des Carnet de Touriste 1995 zugrunde lag."

Den Kernsatz des Plurez vom 15. Oktober 1999 enthält dessen Nummer 3:

„Das Carnet de Touriste begründet keinen Rechtsanspruch auf die Erteilung eines Visums. Es entbindet nicht von der AZR/SIS-Abfrage vor Visumerteilung. Das Carnet de Touriste ist aber ein wesentliches antragsbegründendes Dokument.

Wird im Rahmen des Visumverfahrens für einen Kurzzeitaufenthalt ein Carnet de Touriste vorgelegt, so soll die Auslandsvertretung in der Regel auf die Vorlage von weiteren Unterlagen zum Zweck der Reise (z. B. Hotelbuchung), zur Finanzierung (einschl. für den Krankheitsfall) sowie im Regelfall auf weitere Nachweise zur Rückkehrbereitschaft verzichten.

Eine Ausnahme ist nur dann gegeben, wenn die Auslandsvertretung dem Sachverhalt oder dem Visumantrag Elemente entnimmt, die offensichtlich Zweifel am Zweck der Reise, an der Finanzierung und/oder an der Rückkehrbereitschaft begründen."

Diese Anweisung an die Auslandsvertretungen, bei Vorlage eines CdT zukünftig in der Regel auf die Vorlage weiterer Nachweise zu verzichten, bedeutete nach Auffassung des Zeugen Dr. Stephan Grabherr allerdings nicht, dass die Auslandsvertretungen von ihrer Prüfungspflicht entbunden worden wären:

„Auch die Auslandsvertretung hatte natürlich eine weitere Prüfungspflicht insofern, als sie in der persönlichen Ansprache jederzeit jeden Antragsteller im Einzelfall (…) persönlich befragen konnte und musste; denn sie hat dieses Kerninstrument der Prüfung weiter in den Händen, die persönliche Vorsprache (…), um sich einen persönlichen Eindruck von dem Antragsteller zu verschaffen. Das wurde hier beim Carnet de Touriste nicht außer Kraft gesetzt. Die Auslandsvertretung sollte eben nicht nur pauschal und allgemein neben dem ADAC und neben dieser Bonitätsprüfung alle sonstigen Unterlagen der Reise noch einmal fordern und sich vorlegen lassen."

Neben den oben dargestellten Erleichterungen für Inhaber eines CdT bestimmte Nummer 4 des Erlasses dementsprechend, dass an der persönlichen Vorsprache grundsätzlich festgehalten wird:

„Am Prinzip der persönlichen Vorsprache wird grundsätzlich auch bei Antragstellern festgehalten, die ihrem Antrag ein Carnet de Touriste beifügen. Diese Antragsteller dürfen aber nicht schlechter behandelt werden als Reisende, die über ein Reisebüro ihren Visumantrag ohne persönliche Vorsprache stellen. Es ist deshalb anhand der Kriterien, die für die Zusammenarbeit mit anderen örtlichen Reisebüros gelten, zu prüfen, ob der Vertrieb des Carnet de Touriste vor Ort rechtfertigt, dass Käufer des Carnet de Touriste wie andere Kunden eines vertrauensvolles Reisebüros von der persönlichen Vorsprache befreit werden."

Dass anders als im Reisebüroverfahren eine Befreiung von der persönlichen Vorsprache grundsätzlich nicht in Betracht kam, zeigte aus Sicht des Zeugen Dr. Stephan Grabherr, dass die Regelung des CdT durch den Erlass

„(…) ein Minus – wenn man es so formulieren will – zu den eigentlich möglichen Privilegierungen nach dem damals geltenden und heute geltenden Schengen-Recht ist, was Reisebüroverfahren anbelangt."

Beim möglichen Auftreten von Unstimmigkeiten im Zusammenhang mit einem CdT waren die Auslandsvertretungen nach Nummer 1 des Erlasses angewiesen, zunächst das Gespräch mit dem ADAC bzw. ÖAMTC zu suchen.

b) Die Entstehung des Erlasses

Zur genauen Entstehungsgeschichte dieses Erlasses und seiner Formulierungen hat der Ausschuss die folgenden Feststellungen treffen können:

aa) Forderungen des ADAC

aaa) Grundsätzlicher Verzicht auf die Vorlage bestimmter Dokumente

Am 15. September 1999, exakt einen Monat vor dem Erlass des Plurez vom 15. Oktober 1999, erhielt der Referent H. im BMI ein mehrseitiges Fax von dem für das CdT zuständigen Mitarbeiter des ADAC mit Informationen und Forderungen der AIT bzw. des ADAC zum Umgang mit dem CdT (Dokument Nr. 65). In diesem Schreiben wurde unter anderem ausgeführt:

„Die Garantien des Touristen Carnets sind, sofern der Nachweis der Geldmittel (z. B. eine Kreditkarte) bzw. der Finanzierungsnachweis der Reise vorliegt, unter Umständen unter Prüfung der Einkommensnachweise oder Beschäftigungsnachweise des Visaerwerbers ausreichend.

Reservierungen von Hotel, Campingplätzen etc. sollten nur in besonderen Fällen verlangt werden.

– Grund hierfür ist, dass man meist doch sehr preiswert seine Reise durchführen möchte und daher vielfach billige Pensionen vor Ort sucht,

– oder Privatquartiere in Anspruch nimmt, da man vielleicht von Freunden und Bekannten eingeladen wird.

Auch führen derartige Auflagen vielfach zu Scheinbuchungen und stellen keine wirkliche Garantie dar.

Bei Einzelreisen mit dem Kraftfahrzeug sollte es dem Reisenden auch überlassen bleiben, gemäß der geltenden Gesetzeslage das eine oder andere Mal im Bedarfsfall in seinem Auto zu schlafen."

bbb) Gleichstellung des ADAC mit Bona-fide-Reisebüros bzw. Bona-fide-Unternehmen

Zur Gleichstellung des ADAC mit Bona-fide-Reisebüros bzw. Bona-fide-Unternehmen führte Bundesminister Otto Schily in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss aus:

„Soweit mir berichtet wurde, ging dieses Gespräch auf eine Initiative des ADAC gegenüber dem Auswärtigen Amt zurück, das wiederum an das Bundesministerium des Innern herangetreten sein soll. Hintergrund des Gespräches war die Forderung des ADAC, dieselben Privilegien wie ein Bona-fide-Reisebüro bzw. Bona-fide-Unternehmen im Reisebüroverfahren bei Erteilung von Visa an Geschäftsreisende zu erhalten. Nach einem Runderlass des Auswärtigen Amts vom 21. April 1997 sollte im Zweifel für Geschäftsreisende ein Visum erteilt werden. Die Prüfung von Reisezweck und Rückkehrbereitschaft wurde bereits in diesem Runderlass aus dem Jahre 1997 auf die als bona-fide gelisteten Unternehmen verlagert."

In dem vom Bundesminister angesprochenen Runderlass heißt es unter dem Betreff: „Visumerteilung an Geschäftsleute mit bona-fide-Eigenschaft":

„Visumanträge von Geschäftsleuten sind grundsätzlich bevorzugt und so schnell wie möglich zu bearbeiten. Die Privilegierung gilt nur für solche Antragsteller, die glaubhaft machen, dass sie zu geschäftlichen Zwecken nach Deutschland reisen, von dort rechtzeitig zurückkehren und ihren Deutschlandaufenthalt nicht zu anderen Zwecken – z. B. zur Erwerbstätigkeit – missbrauchen wollen (bona-fide-Antragsteller (…)). (…)

Für Geschäftsleute kann die ‚bona fide'-Behandlung erhebliche Erleichterungen bringen (…). Die Wirtschaftsdienste und RK-Referate der Auslandsvertretungen werden deshalb gebeten, eng zusammenzuarbeiten und über seriöse Geschäftsleute mit regelmäßigen Kontakten zur deutschen Wirtschaft eine ‚bona-fide' Liste anzulegen (…). (…)

Die Bona-Fide Liste ist vertraulich zu behandeln und darf nicht an Institutionen außerhalb der Vertretung weitergegeben werden. Für die Aufnahme in die bona-fide-Liste ist darauf abzustellen, ob das Unternehmen, für das der Antragsteller die Reise nach Deutschland antreten möchte, als seriös bekannt ist, um einen Missbrauch des Visums mit ausreichender Wahrscheinlichkeit auszuschließen.

Die ‚bona-fide'-Eigenschaft kann dabei z. B. einer deutschen Filiale, einer Repräsentanz oder Tochterfirma, aber auch einem der Auslandsvertretung bzw. der AHK oder dem Delegierten bekannten Unternehmen des Gastlandes zugesprochen werden. Die ‚bona-fide'-Eigenschaft der antragstellenden Person leitet sich dann grundsätzlich aus der des entsendenden Unternehmens ab."

Sofern an der Bona-fide-Eigenschaft von Geschäftsleuten keine Zweifel bestünden, sollte diesen laut Erlass die Visumerteilung wie folgt erleichtert werden:

„a) Auf ihr persönliches Erscheinen bei der Antragstellung sollte verzichtet werden. (…)

b) Von der Vorlage von Belegen zum Nachweis des Aufenthaltszwecks und der Aufenthaltsumstände sollte abgesehen werden. Die Visumstelle sollte auch prüfen, ob von dem Erfordernis einer Verpflichtungserklärung des deutschen Geschäftspartners mitsamt beglaubigter Unterschrift abgesehen werden kann (…).

c) Von der Möglichkeit zur Ausstellung unechter Jahresvisa (…) ist auf Antrag großzügig Gebrauch zu machen, wenn es Anzeichen dafür gibt, dass erneute Geschäftsreisen nach D im Gültigkeitszeitraum anstehen.

(…) Soweit sich im Amtsbezirk eine Auslandskammer bzw. ein Delegiertenbüro der deutschen Wirtschaft oder eine Repräsentanz der Deutschen Wirtschaft unter der Leitung eines deutschen Staatsangehörigen befindet, können diese für Geschäftsleute auch die ‚Vorprüfung' übernehmen. Dazu gehört die Entgegennahme der Antragsunterlagen, die Überprüfung auf Vollständigkeit, die Überprüfung der Bona-Fide-Eigenschaft des Unternehmens des Antragstellers gemäß Liste bzw. in sonst geeigneter Form, die Prüfung der Echtheit und Ernsthaftigkeit der ggf. nur per Fax vorgelegten Einladung des deutschen Geschäftspartners und bei Messebeteiligungen die Prüfung, ob eine Beteiligung tatsächlich vorliegt und im angegebenen Umfang plausibel ist. Hat die Vorprüfstelle diese Überprüfung mit einem positiven Votum abgeschlossen, leitet sie die Unterlagen unverzüglich an die Visumstelle der Auslandsvertretung weiter."

Nach der Aussage des Zeugen Dr. Stephan Grabherr wurde mit dem ADAC über die Fortentwicklung des CdT nachgedacht und es ging dabei im Kern um folgendes Argument des ADAC:

„Warum diskriminiert oder warum räumt das Auswärtige Amt – oder auch die Bundesbehörden – uns, dem ADAC, mit unserem fälschungsgesicherten Carnet de Touriste usw. im Rahmen des Visumverfahrens nicht die gleichen Privilegien ein, die nach dem Schengen-Recht für das normale Reisebüroverfahren vorgesehen sind? (…) warum kann (…) nicht auch das Carnet de Touriste des

ADAC hier eine gewisse weitere Privilegierung wie ein Reisebüro, wie ein Bona-fide-Reisebüro erhalten?“

Immerhin, so habe der ADAC argumentiert, wähle er seine Partnerbüros bzw. Partnerautomobilclubs sorgfältig aus und halte sie stets dazu an, die Reisenden sorgfältig zu prüfen. Außerdem habe er ein Rückmeldesystem, da sich jeder, der wieder zurückkomme, bei dem Partnerbüro melden müsse. Schließlich werde die Übernahme aller Kosten einschließlich der Kosten für Lebenshaltung durch das CdT garantiert und auch schnell abgewickelt.

bb) Gespräch zwischen Bundesministerium des Innern, Auswärtigem Amt, ADAC und ÖAMTC am 8. Oktober 1999

Bundesminister Otto Schily erklärte vor dem Ausschuss, dass seines Wissens das Gespräch auf eine Initiative das ADAC gegenüber dem Auswärtigen Amt zurückgehe, welches wiederum an das Bundesministerium des Innern herangetreten sei.

Die an dem Gespräch unmittelbar beteiligten Zeugen aus dem Auswärtigen Amt, Bernd Westphal und Dr. Stephan Grabherr, hatten diesbezüglich keine klare Erinnerung mehr.

Der Erlass vom 15. Oktober 1999 beruhe, so der Zeuge Bernd Westphal in seiner Vernehmung, auf der Besprechung vom 8. Oktober 1999 mit dem Bundesministerium des Innern und dem ADAC, in der man sich über die Vor- und Nachteile des CdT und die Erfahrungen mit diesem Instrument ausgetauscht habe. Im Ergebnis seien die Erfahrungen mit dem CdT von allen Beteiligten positiv bewertet worden. Im Gespräch sei dann der Gedanke entstanden, den Visumbeamten eine Handreichung zu geben, wie sie in klaren Fällen einen Visumantrag zu bearbeiten hätten, wenn der Antragsteller ein CdT vorlegte.

Der Zeuge Dr. Stephan Grabherr ergänzte, dass das Auswärtige Amt trotz der Argumentation des ADAC diesem die volle Gleichstellung mit einem Bona-fide-Reisebüro verweigert habe. Der Zeuge führte hierzu in seiner Einvernahme aus:

„Meine Meinung war, hier noch nicht sofort voll auf das allgemein zulässige Reisebüroverfahren zu gehen, sondern das Instrument zunächst mal in dem Sinne weiterzuentwickeln, dass man die persönliche Vorsprache als das Kerninstrument weiter beibehält.“

Eine Erleichterung sei dem ADAC allerdings insofern gewährt worden, als dass neben dem CdT und der Vorprüfung durch die Partnerbüros des ADAC keine weiteren Unterlagen vorgelegt werden müssten,

„(…) weil eben – das ist der entscheidende Punkt – hinsichtlich Rückkehrbereitschaft und Reisezweck dem ADAC bzw. dem Partnerbüro des ADAC bereits ausreichende Unterlagen vorgelegt wurden und nur solche Personen ein ADAC-Carnet-de-Touriste erhalten durften, die vertrauenswürdig sind.“

Es habe somit keinen Freiverkauf geben sollen, sondern es sei eine Auswahl durch die Partnerbüros vereinbart worden. Der ADAC habe vor diesem Hintergrund auch glaubhaft versichert, dass er sich jederzeit um auftauchende Probleme kümmern und sie abstellen werde.

Der Ausschuss hat bei Sichtung der Aktenlage festgestellt, dass zu der Besprechung am 8. Oktober 1999 zwei verschiedene Gesprächsvermerke existieren:

aaa) Gesprächsprotokoll des ADAC

Einem internen ADAC-Gesprächsprotokoll vom 12. Oktober 1999 (Dokument Nr. 82) zufolge ist in der Besprechung die Bedeutung des CdT allseits betont worden.

Das von ADAC und ÖAMTC überreichte Papier vom 15. September 1999 habe man grundsätzlich angenommen. Es sei geplant, in den nächsten Wochen einen gesonderten Erlass an die Auslandsvertretungen hinsichtlich Akzeptanz und Abwicklung des CdT herauszugeben. Die wesentlichsten Punkte würden ADAC und ÖAMTC vorher mitgeteilt. Zudem werde eine Gleichstellung mit vor Ort ansässigen Reisebüros angestrebt.

Die persönliche Vorsprache sei zwar grundsätzlich im Reglement vorgesehen. Bei entsprechender Reputation der Clubs und nach Schaffung gegenseitigen Vertrauens könnten jedoch Ausnahmen gemacht werden, wie sie auch schon bei anderen „Reisebüros“ gemacht würden. Darüber hinaus sei vom Auswärtigen Amt ein eigener CdT-Schalter zugesagt worden. Ferner wird in dem Vermerk ausgeführt:

„Großen Wert legt man auf die Definition des ‚Zwecks der Reise‘ der einzelnen Touristen Carnet/Visa-Werber. Es muss klar definiert werden, was tatsächlich geplant ist, entweder eine Geschäftsreise, Autoankauf oder eine touristische Reise, wobei auch immer die Ziele definitiv angeben werden müssen. Auch die Finanzierung der Reise sollte in geeigneter Form nachgewiesen werden, wobei als Richtwert DM 50,-- pro Tag gilt, die aber nicht als unbedingt verbindlich anzusehen sind. Darüber hinaus wird ein Check der Rückkehrbereitschaft durchgeführt (wie immer?).“

bbb) Gesprächsprotokoll des Bundesministeriums des Innern

Ein weiterer, mit Datum vom 11. Oktober 1999 versehener, Gesprächsvermerk wurde vom Referenten H. im Bundesministerium des Innern angefertigt (Dokument Nr. 83) und an die Abteilung A2 im BMI sowie an das Auswärtige Amt weitergeleitet. Als wesentliches Ergebnis hält dieser Vermerk fest, dass sich das CdT bewährt habe. Leistungsanforderungen würden innerhalb von 14 Tagen über den ADAC reguliert. Auch die Länder bestätigten die unverzügliche und reibungslose Abwicklung. Hinsichtlich des weiteren Einsatzes des CdT werde dessen Einsatz auch in den Konsulaten der Schengenpartnerstaaten angestrebt. Deutschland und Österreich würden hierzu eine gemeinsame Notiz einreichen. Des Weiteren stellt der Vermerk fest:

„Mit dem Ziel, bestehende Irritationen in den einzelnen deutschen Botschaften und Konsulaten zu begegnen, wird

das Auswärtige Amt in einem Grundsatzerlass noch einmal zu Zielrichtung und Funktionsweise des Carnet de Touriste Stellung nehmen. Herausgehoben werden folgende Punkte:

a) Die Carnet sollen auch für Geschäftsreisende zum Einsatz kommen.

b) Das Carnet ersetzt jegliche Form von anderen Einladungsunterlagen (da sie die Funktion einer Erklärung gem. § 84 AuslG und damit einer Einladung übernehmen)

c) Die Carnet vertreibenden Automobilclubs sollen durch die Konsulate wie „bona-fide"-Reisebüros behandelt werden."

Klarheit habe, so der Vermerk weiter, darüber bestanden, dass die CdT nur ein wesentliches Element innerhalb des Visumprüfverfahrens darstellten und keinesfalls einen „Freibrief" für den Erhalt eines Visums.

Hinsichtlich der Reisefinanzierung wird schließlich ausgeführt:

„Der ÖAMTC/ADAC wird in seiner Öffentlichkeitsarbeit klarstellen, dass das Carnet nicht nur zum Zwecke der Visumerteilung von Nutzen ist, sondern auch als Beleg zum Vorhandensein der bei der Einreise gegebenenfalls vorzulegenden Reisemittel dienen kann. Dazu wird A2 eine entsprechende Abstimmung mit BGS II 2 vornehmen."

cc) Erlassentwurf vom 11. Oktober 1999 und endgültiger Plurez vom 15. Oktober 1999

Wie im Gespräch am 8. Oktober 1999 angekündigt, erarbeitete das Auswärtige Amt ein Plurez zum CdT und den damit verbundenen Erleichterungen im Visumverfahren.

Verfasser des vom 11. Oktober 1999 datierenden Plurez-Entwurfes (Dokument Nr. 84) war der Zeuge Dr. Stephan Grabherr, Empfänger die Botschaften und Generalkonsulate in den baltischen Staaten, Russland, Weißrussland, der Ukraine, Bulgarien, Rumänien und Aserbaidschan.

Mit Ausnahme zweier Sätze unter Abschnitt I Nr. 1 und Abschnitt II war der Entwurf mit dem späteren Plurez vom 15. Oktober inhaltlich identisch. So wurden auch hier bereits die Auslandsvertretungen angewiesen, bei Vorlage eines CdT u. a. auf weitere Unterlagen zur Finanzierung der Reise in der Regel zu verzichten. Eine grundsätzliche Gleichstellung mit Bona-fide-Reisebüros erfolgte jedoch mit diesem Erlass nicht, da an der persönlichen Vorsprache prinzipiell festgehalten wurde.

Als Abweichung vom Erlass vom 10. August 1999 wurde vom Verfasser Dr. Stephan Grabherr durch handschriftlichen Vermerk ausdrücklich die Formulierung unter Abschnitt I Nr. 3. des Erlasses gekennzeichnet, wonach das CdT „ein wesentliches antragsbegründendes Dokument" sei.

Nach einer Korrektur des Entwurfs durch das BMI (s. u.) wurde der Erlass in seiner endgültigen Version an die Auslandsvertretungen abgesandt. Der Zeuge Dr. Stephan Grabherr legte dabei in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss Wert auf die Feststellung, dass der Plurez vom 15. Oktober 1999 keine allgemeine Regelung für jede Art von Reiseschutzpässen im Visumverfahren gewesen sei, sondern eine spezielle, auf den ADAC als unzweifelhaften Bona-fide-Partner und sein CdT zugeschnittene Regelung.

Die Zeugin Susanne Fries-Gaier erläuterte in ihrer Vernehmung den Hintergrund des Plurez vom 15. Oktober wie folgt:

„Der Anlass war, dass die Innenbehörden, nachdem dieses Instrument ständig mit dem ADAC diskutiert wurde und sie immer wieder darauf verwiesen, was das für ein gutes Instrument sei, dennoch immer wieder hören würden, dass zusätzliche Dokumentation angefordert werde."

Weiter bemerkte sie:

„Die Missbrauchsfälle waren im Verhältnis zur Zahl der verkauften Carnets de Touriste sehr gering. Deswegen wurde – mit diesem 15.10.99 – gesagt: In der Regel sollen die Auslandsvertretungen verzichten, noch zusätzlich Unterlagen zu verlangen."

Im weiteren Verlauf der Vernehmung führte die Zeugin schließlich aus:

„Wie ich eben schon sagte, bezogen sich die Berichte meistens darauf, dass die Partner nicht seriös waren oder aber die Leute, die über die Partner gebracht wurden, sodass der Eindruck entstand, eine ordentliche Prüfung habe nicht stattgefunden. Wenn wir das aber mit den Rückmeldungen verglichen, die von den Innenbehörden kamen, sahen die Zahlen ganz anders aus. 1999 zum Beispiel gab es circa 50000 Erteilte, davon 131 Schadensfälle und 18 Rückführungen. Das ist doch kein Bereich, von dem man sagen muss, das Instrument sei höchst missbrauchsanfällig."

c) Beteiligung der Innenbehörden

Wie bereits aus den bisherigen Ausführungen erkennbar ist, wurde der Erlass vom 15. Oktober 1999 mit dem Referenten H. aus dem Bundesministerium des Innern abgestimmt. Dieser war an Gesprächen zwischen ADAC/ÖAMTC und Auswärtigem Amt zur Verbesserung bzw. Fortentwicklung des CdT beteiligt. So verfügte der Zeuge Dr. Stephan Grabherr bezüglich des Erlassentwurfs vom 11. Oktober 1999:

„Vor Abgang an das Bundesministerium des Innern (per Fax) Referat PGEH (Herrn ORR H.) mit der Bitte um kurzfristige Stellungnahme bzw. Zustimmung."

Die erbetene Stellungnahme erfolgte mit Fax an den Zeugen Dr. Stephan Grabherr vom 15. Oktober 1999 (Dokument Nr. 85), in dem der Referent H. um die Aufnahme eines Nebensatzes bat. Der daraufhin vom Zeugen Dr. Stephan Grabherr geänderte Satz lautete nunmehr:

„Wird im Rahmen des Visumverfahrens für einen Kurzzeitaufenthalt ein Carnet de Touriste vorgelegt, so soll die Auslandsvertretung in der Regel auf die Vorlage von weiteren Unterlagen zum Zweck der Reise (z. B. Hotelbu-

chung) sowie im Regelfall auf weitere Nachweise [Hervorhebung vom Verf.] zur Finanzierung (einschl. für den Krankheitsfall und zur Rückkehrbereitschaft verzichten."

Für Bundesminister Otto Schily war die Beteiligung des Bundesministeriums des Innern an dem Erlass ein Ärgernis, wie er vor dem Ausschuss deutlich machte:

„Ich halte es (…) für tadelnswert, dass sich Mitarbeiter des BMI außerhalb ihrer Zuständigkeit zu diesem Erlass überhaupt geäußert haben, da das BMI nicht für die Einführung von CdT und für die Visumpraxis in den Auslandsvertretungen zuständig ist. Offensichtlich hatte der Referent im Referat A6, der diesen Erlass mitzeichnete, in dieser Hinsicht keinerlei Problembewusstsein. Es ist bedauerlich, dass diese Zuständigkeitsverteilung zwischen Auswärtigem Amt und BMI nicht beachtet worden ist."

d) Kenntnis vom Erlass

Der Zeuge Bernd Westphal als Leiter des Referats 508 war nach seinem Bekunden an der Abfassung des Erlasses zwar nicht beteiligt, habe ihn jedoch vor Abgang zur Kenntnis bekommen und gebilligt.

Die Leitungsebene und ihn selbst habe der Erlass, so Bundesminister Joseph Fischer in seiner Vernehmung, nach seiner Erinnerung und allen Aktenkenntnissen jedoch nicht erreicht.

Bundesminister Otto Schily führte zu diesem Punkt aus, dass im Bundesministerium des Innern lediglich die „unterste Arbeitsebene" in Gestalt des Referenten H. zum damaligen Zeitpunkt Kenntnis vom Erlass gehabt habe. Im Übrigen stellte er fest:

„Der Erlass ist weder dem zuständigen Referatsleiter noch der Unterabteilungsleiterin noch dem Abteilungsleiter und dem Staatssekretär und auch nicht mir vorgelegt worden. Ich bin nach meiner Erinnerung erst im vergangenen Jahr im Zusammenhang mit der Beantwortung parlamentarischer Anfragen auf diesen Erlass und seinen Inhalt aufmerksam gemacht worden, also zu einem Zeitpunkt, wo der Erlass schon aufgehoben war."

e) Rechtliche Bewertungen zum Erlass vom 15. Oktober 1999

Auch zu der Frage der Vereinbarkeit des Erlasses mit den ausländerrechtlichen Bestimmungen und dem Schengener Regelungen hat der Ausschuss im Rahmen der Beweisaufnahme Erkenntnisse gewonnen. Hierbei spielte insbesondere die in diesem Erlass enthaltene Weisung des Auswärtigen Amts, bei Vorlage eines CdT in der Regel auf die Vorlage von weiteren Unterlagen zum Zweck der Reise, zur Finanzierung sowie im Regelfall auf weitere Nachweise zur Rückkehrbereitschaft zu verzichten, eine wichtige Rolle.

Der Sachverständige MD a. D. Olaf Reermann erläuterte, dass diese Regelung, so wie sie ihm vorgetragen worden sei, sowohl mit dem Schengenrecht als auch mit dem deutschen Ausländerrecht nicht in Einklang stehe. Wörtlich führte er aus:

„Das ist mit den Regeln von Schengen nicht vereinbar, auch nicht mit dem deutschen Ausländerrecht. Aber es bestätigt meine Befürchtung, die wir bezüglich des Carnet de Touriste früher hatten, dass das dann in der Tat mit einem derartigen Erlass so umgesetzt worden ist, nämlich als Ersatzvisum. Ich weiß nicht, ob das Carnet de Touriste überhaupt noch verwandt wird. Eigentlich hätte bei Bekanntwerden des Erlasses das Carnet de Touriste gestrichen werden müssen."

Der Sachverständige Joachim Teipel wies auf Nachfragen des Ausschusses zunächst darauf hin, dass er den Erlass vom 15. Oktober 1999 ebenfalls nicht kenne. Soweit ihm der Inhalt aber vorgetragen worden sei, erkläre er dazu:

„Insofern kann ich mich nur Herrn Reermann anschließen. Ich sehe keine Grundlage dafür, dass im Fall der Vorlage eines Carnet de Touriste, das ja die Kosten für den Krankheits- und Rückreisefall betrifft, auf die Prüfung der Angaben zum Aufenthaltszweck und zur Rückreisebereitschaft verzichtet werden sollte. Das sind völlig unterschiedliche Gegenstände, die im Rahmen der Visumentscheidung kumulativ abgearbeitet werden müssen. Aber ich füge hinzu: Ich kenne diese Erlassregelung nicht."

Ebenso äußerte sich auch der Sachverständige Reinhard Böckmann:

„Ich kann mich in der Hinsicht nur den Auffassungen meiner Vorredner anschließen. In dem Erlass, wie Sie ihn zitieren, werden die verschiedenen Prüfungselemente miteinander vermengt."

Auf Nachfrage, ob das denn bedeute, dass der Erlass eine unbefriedigende rechtswidrige Situation geschaffen habe, die letztlich drei Jahre lang Bestand hatte, antwortete der Sachverständige Reinhard Böckmann weiter:

„Das sieht danach aus. Dem kann ich nicht widersprechen."

Der Zeuge Dr. Stephan Grabherr wies hingegen darauf hin, dass die Antragsteller trotz der Weisung des Auswärtigen Amts, auf die Vorlage von weiteren Unterlagen zu verzichten, selbstverständlich im Rahmen der persönlichen Vorsprache nach dem Reisezweck und der Rückkehrbereitschaft befragt werden sollten. Insofern führte er aus:

„Auch die Auslandsvertretung hatte natürlich eine weitere Prüfungspflicht insofern, als sie in der persönlichen Vorsprache jederzeit jeden Antragsteller im Einzelfall, jeden einzelnen Antragsteller persönlich befragen konnte und musste; denn sie hat dieses Kerninstrument der Prüfung weiter in Händen, die persönliche Vorsprache, die persönliche Befragung, um sich einen persönlichen Eindruck von dem Antragsteller zu verschaffen. Das wurde hier beim Carnet de Touriste nicht außer Kraft gesetzt. Die Auslandsvertretung sollte eben nicht nur pauschal und allgemein neben dem ADAC und neben dieser Boni-

tätsprüfung alle sonstigen Unterlagen der Reise noch einmal fordern und sich vorlegen lassen."

Wenn sich im Rahmen der persönlichen Befragung des Antragstellers gewisse Zweifel ergeben hätten, so der Zeuge weiter, hätte die Botschaft selbstverständlich weitere Unterlagen als Nachweis für die Rückkehrbereitschaft bzw. die Reisefinanzierung verlangen können. Wörtlich erläuterte der Zeuge:

„Wenn sich aber – noch einmal, es klingt zwar gebetsmühlenartig; aber das Kerninstrument ist die persönliche Vorsprache – im Gespräch erwiesen hat, auch vom persönlichen Eindruck – wie beantwortet jemand eine Frage, wie stellt er sich in diesem persönlichen Interview dar –. Wenn sich also da gewisse Zweifel ergeben haben, dass das Partnerbüro vielleicht eben nicht ausreichend ausgewählt habe, oder wenn sich, glaube ich, dokumentiert mit dem Führerschein, so etwas ergibt, dann konnte die Botschaft selbstverständlich sagen: Gut, danke für dasA-DAC-Carnet-de-Touriste. Aber ich habe Zweifel. Dann gib mir bitte noch deinen Führerschein. Oder wenn andere Zweifel an der Reise bestanden. Aber es sollten nicht von Anfang an – das war die Privilegierung für den ADAC im Rahmen der Schengen-Regeln – automatisch alle Unterlagen verlangt werden."

Nach Auffassung des Zeugen Dr. Stephan Grabherr war das CdT-Verfahren als ein Minus zum Reisebüroverfahren zu bewerten. Denn nach seiner Ansicht sei beim Reisebüroverfahren im Gegensatz zum CdT-Verfahren gänzlich auf die persönliche Vorsprache des Antragstellers verzichtet worden:

„Es war also alles eingebettet, um es auf einen Punkt zu bringen, in das schengen-rechtlich zulässige Reisebüroverfahren, war aber eben noch ein Minus, wenn man es so formuliert, war noch weniger als das nach Schengen-Recht eigentlich Zulässige."

f) Politische Bewertung des Erlasses vom 15. Oktober 1999 durch Bundesminister Joseph Fischer

Hinsichtlich der Bewertung des Plurez vom 15. Oktober 1999 aus heutiger Sicht führte Bundesminister Joseph Fischer in seiner Vernehmung aus:

„Kommen wir zu dem Erlass vom 15.10.99, den ich im Nachgang, aus heutiger Sicht, für einen Fehler halte. Ich habe versucht, zu verstehen, was die damaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der beiden Ministerien zu diesem Schritt bewogen hat. Denn der Erlass hat natürlich zu einer Konsequenz geführt, die sehr weitgehend ist, indem er nämlich im Falle des Vorliegens eines Carnet de Touriste auf weitere Prüfungen verzichtet. (…) Das ist ein Erlass mit fatalen Konsequenzen."

Die Fortentwicklung des CdT durch diesen Erlass, führte der Minister weiter aus, sei seines Erachtens für den weiteren Fortgang – in Verbindung mit dem Erlass vom 2. September 1999 – der Auslösefaktor gewesen. Er hätte sich gewünscht, dass dieser Erlass anders formuliert worden oder – noch besser – zum Gegenstand der Erörterung auf der Leitungsebene geworden wäre.

9. Reaktionen der Auslandsvertretungen

Einige Zeit nach Erlass des Plurez vom 15. Oktober 1999 kam es zu ersten Rückmeldungen betroffener Auslandsvertretungen.

a) Botschaft in Kiew

Zur Situation in Kiew wird noch ausführlich unter Abschnitt D Stellung genommen. Die Ausführungen beschränken sich daher auch hier auf das Wesentliche.

aa) Bericht vom 16. Dezember 1999

Eine erste Reaktion auf den Erlass vom 15. Oktober 1999 erfolgte vonseiten der Botschaft in Kiew. Mit Bericht vom 16. Dezember 1999 (Dokument Nr. 86) informierte die Botschaft die Zentrale über in letzter Zeit verstärkt vorkommende Probleme mit CdT-Antragstellern.

Viele versuchten, im Interview durch eine vorgefertigte Geschichte eine positive Entscheidung über ihren Visumantrag zu bewirken. Zudem bleibe bei vielen Antragstellern der Reisezweck unklar.

Aus diesem Grund habe sich die Botschaft gezwungen gesehen, weitere Nachweise zum beabsichtigten Aufenthalt in Deutschland zu verlangen, z. B. bei touristischen Reisen eine bestätigte Hotelbuchung aus Deutschland. Zudem bezögen sich Nachfragen der Ausländerbehörden und des Bundesgrenzschutzes bei der Botschaft verstärkt auf CdT-Antragsteller.

bb) Reaktion des Auswärtigen Amts

Das Auswärtige Amt reagierte auf diesen Bericht mit einem vom Zeugen Dr. Stephan Grabherr gezeichneten Erlass vom 23. Dezember 1999 (Dokument Nr. 87), in dem die Botschaft angewiesen wurde, von der geschilderten Verfahrensänderung Abstand zu nehmen und zu dem mit Erlass vom 15. Oktober 1999 vorgegebenen Verfahren (regelmäßiger Verzicht auf weitere Nachweise bei Vorlage eines CdT) zurückzukehren. Ferner heißt es unter Nummer 2 des Erlasses:

„Richtig ist, dass bei offensichtlich falschen Angaben des Visumantragstellers (z. B. Autokauf ohne Führerschein) eine Visumerteilung auch bei Vorlage des CdT verweigert werden sollte. Es ist jedoch nicht sinnvoll, zusätzlich zum CdT eine Einladung oder die Bestätigung einer Hotelbuchung zu verlangen, wenn der Reisezweck plausibel dargelegt wird (z. B. touristischer Aufenthalt)."

Schließlich wurde die Botschaft um Vorlage einer statistischen Auflistung gebeten, wann und in welchem Bundesland nach Erkenntnissen der Botschaft gegen CdT-Inhaber wegen illegaler Einwanderung oder unerlaubter Arbeitsaufnahme ermittelt werde.

Hinsichtlich des letzten Punktes habe dahinter der Gedanke gestanden – so der Zeuge Dr. Stephan Grabherr vor dem Ausschuss –, das Verfahren weiterzuentwickeln und auch auf die Bedenken der Botschaft einzugehen. Man könne jedoch bei einem solchen Verfahren nicht heute das Verfahren so gestalten und am nächsten Tag sofort wieder anders, ohne über eine gesicherte Datengrundlage zu verfügen.

Im Übrigen führte der Zeuge aus:

„Wenn sich zwei Bundesressorts auf ein Verfahren verständigen und auch darum bitten, sich wieder an uns und an den ADAC zu wenden, wenn Unstimmigkeiten auftreten, dann, denke ich, kann es nicht sein, dass die Auslandsvertretung einfach einen Erlass schickt und sagt: Vielen Dank, aber wir haben das Verfahren jetzt wieder ganz anders ausgestaltet."

b) Botschaft in Bukarest

aa) Bericht vom 24. Februar 2000

In einem Bericht vom 24. Februar 2000 (Dokument Nr. 88) meldete die Botschaft in Bukarest dem Auswärtigen Amt mit Bezug auf den Erlass vom 15. Oktober 1999, dass man vor Ort seit Dezember 1999 einen sprunghaften Anstieg in der Zahl der Visaantragsteller verzeichne.

Es handele sich dabei ausschließlich um ein Mehraufkommen an Antragstellern für Besuchsvisa, die ihr Visum im Wesentlichen unter Vorlage eines CdT und einer Mitgliedskarte des rumänischen Automobilclubs ACR beantragten. Dabei hätten sich unter den Antragstellern auch Jugendliche befunden. Zudem hätten stichprobenartige Befragungen ergeben, dass über die Hälfte der Antragsteller und ACR-Mitglieder überhaupt kein Auto besitze. Ein daraufhin geführtes Gespräch mit einer Vertreterin des ACR habe ergeben, dass ein CdT von jedem Mitglied – Vollmitgliedern wie Mitgliedern mit dem Status „Sympathisant" – erworben werden könne. Dabei sei zudem auf Bitte des ÖAMTC und des ADAC auf die Voraussetzung einer mindestens zweijährigen ACR-Mitgliedschaft zum Zeitpunkt der Ausstellung des CdT verzichtet worden. Im Hinblick auf die Vorprüfung durch den ACR habe man festgestellt, dass dieser formal im Wesentlichen die gleichen Voraussetzungen prüfe wie die Botschaft im Rahmen üblicher Anträge für Besuchervisa.

Nach Auffassung der Botschaft machte die Gesprächspartnerin vom ACR einen seriösen und kooperativen Eindruck:

„Insoweit wurden die Bedenken hinsichtlich eines möglicherweise systematischen und vorsätzlichen Missbrauchs des CdT zumindest teilweise entkräftet. Gleichzeitig zeigte das Gespräch jedoch Schwachpunkte auf, die aus Sicht der Botschaft das mit Bezugserlass angewiesene Vorgehen für nicht vertretbar erscheinen lassen. Eine seriöse Prüfung der die Rückkehrwilligkeit belegenden Dokumente durch den ACR ist nicht gewährleistet. Das CdT kann daher diese Prüfung in der Visastelle der Botschaft nicht ersetzen. (…) Die Botschaft beabsichtigt daher, bei Antragstellern mit CdT in der Regel weiterhin die üblichen Unterlagen zur Prüfung der Rückkehrwilligkeit zu fordern."

Nicht ausgeräumt werden könne das Risiko, dass Antragsteller, deren eigentliches Ziel ein anderer Schengenstaat sei, ihren Antrag bei der deutschen Botschaft vorlegten, da kein das Reiseziel Deutschland belegendes Dokument vorgelegt werden müsse. Mit einer Verlagerung von Strömen von Antragstellern von anderen Schengenvertretungen zur deutschen Botschaft sei daher zu rechnen.

bb) Bericht vom 6. November 2000

Ende des Jahres 2000 erhielt das Auswärtige Amt erneut eine Meldung aus Bukarest. In einem Bericht vom 6. November 2000 (Dokument Nr. 89) informierte die Botschaft die Zentrale über einen Anstieg der Visumzahlen im Zeitraum Januar bis Oktober 2000 im Vergleich zum Vorjahr um 44 Prozent und benannte die möglichen Ursachen hierfür.

Neben einer generell höheren Reiselust der Rumänen, die sich auch in höheren Antragszahlen anderer EU-Vertretungen widerspiegele, lägen die Gründe in einer deutschen Politik der Reisefreundlichkeit, im Umgang mit dem CdT und der teilweisen Verabschiedung von Italien und Österreich aus der Visumvergabe an private Reisende. Die deutsche Botschaft und deutschen Generalkonsulate in Rumänien seien die einzigen Vertretungen, die ein Visum auf der Basis eines CdT erteilten. Damit sei Deutschland das einzige Land, welches in großem Umfang Visa erteile, ohne einen Beleg für das Reiseziel und eine Beziehung zu Deutschland in Form einer Einladung zu fordern. Es gebe auch immer wieder Hinweise, dass Anträge mit CdT bei der deutschen Botschaft gestellt würden, obwohl die Antragsteller tatsächlich ein anderes Reiseziel, z. B. Spanien oder Italien, hätten.

cc) Reaktion des Auswärtigen Amts

Mit Erlass vom 13. Dezember 2000 (Dokument Nr. 90) wurden die Ausführungen der Botschaft von der Zentrale zurückgewiesen. So stieß die Klage aus Bukarest, dass wegen der Anerkennung des CdT durch Deutschland als Finanzierungsnachweis die Zahl der Antragsteller signifikant gestiegen sei, auf wenig Verständnis, da Erleichterungen aufgrund des CdT nicht erkennbar seien:

„(…) durch das CdT wird der Antragsteller so behandelt, als hätte er einen ausreichenden Nachweis eigener Mittel. (…) die Tatsache, dass das CdT den Nachweis eigener Mittel in einem weit über die §§ 82 ff. AuslG hinausgehenden Rahmen enthält, muss entsprechend der GKI berücksichtigt werden. Eine schengen-systemwidrige Erleichterung des Nachweises aufgrund des CdT liegt somit nicht vor."

Im Übrigen, so der Erlass, befreie das CdT auch nicht vom Erfordernis der persönlichen Vorsprache und damit der Prüfung des wirklichen Reiseziels im persönlichen Gespräch. Ferner wurde die Botschaft – anders als im Plurez vom 15. Oktober 1999 – angewiesen,

„(…) angemessene (d. h. im Verhältnis zum Nachweis ausreichender Mittel stehende) Belege über den Reisezweck zu fordern."

Dabei sei auch zu berücksichtigen,

„(…) dass die erleichterte Einreise von Rumänen nach Deutschland bewusst und in Abstimmung zwischen Bund (BMI) und Ländern gewollt ist."

dd) Bericht vom 29. Dezember 2000

Am 29. Dezember 2000 berichtete die Botschaft in Bukarest mit Bezug auf den Plurez vom 15. Oktober 1999 über – nach eigenen Worten – „Visumserschleichung im professionellen Umfang".

Der rumänische Automobilclub, der für den ADAC das CdT verkaufe, habe eingeräumt, dass aus einer Stichprobe von 24 Reisenden nur zwei zurückgekehrt seien. In den ersten neun Monaten des Jahres 2000 seien ca. 1 000 CdT-Reisende nicht wiedergekommen. Ergänzend fügte die Botschaft hinzu:

„Über die Carnet de Touriste (CdT) – Problematik wurde bereits mehrfach warnend berichtet (…). Botschaft hat entsprechend der Weisung (…) [Plurez vom 15. Oktober 1999] Visa erteilt, allerdings dennoch auf die Vorlage der üblichen Unterlagen bestanden. (…) Die zuständige Mitarbeiterin des ACR hat eingeräumt, dass eine echte Vorprüfung der Unterlagen oder gar eine Verweigerung der Ausgabe eines CdT an eine Person praktisch unmöglich sei. Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit ist auf dieser Basis nicht möglich. Der ACR ist als Partner diskreditiert. (…) Am Rande ist anzumerken, dass bei einer weiteren Stichprobe nur 10 % der Befragten angaben, ein eigenes Auto zu besitzen. Der überwiegende Teil ist offenbar nur Mitglied des ACR geworden, um ein CdT zu erwerben."

ee) Bericht vom 11. Januar 2001

Mit weiterem Bericht vom 11. Januar 2001 (Dokument Nr. 91) stellt die Botschaft unter Bezug auf den Erlass vom 13. Dezember klar:

„Im Erlass werden die CdT-Inhaber mit Reisenden verglichen, die nur mit dem Nachweis eigener Mittel ohne Einladung reisen. Dies mag aus Sicht von Referat 514 einleuchtend sein. De facto werden in Bukarest kaum Anträge unter Nachweis eigener Mittel gestellt, da bei einem Durchschnittslohn von etwas über 200 DM monatlich es nur wenigen möglich ist, diesen Nachweis glaubwürdig zu führen. Kreditkarten sind z. B. bisher nur an einige tausend Rumänien ausgegeben worden. Diese in der Privatwirtschaft tätige Oberschicht hat auch keine Schwierigkeiten, jederzeit mit einer Geschäftseinladung ein Visum zu erhalten. Die CdT-Antragsteller sind demgegenüber eine völlig andere, in einfachen Verhältnissen lebende Klientel. Sie würden mangels möglichen Nachweises ausreichender Eigenfinanzierung bei keiner anderen Schengen-Vertretung in Bukarest ohne Einladung ein Visum erhalten können."

Abgesehen davon wurde über eine Steigerung der Antragszahlen um 43,3 Prozent berichtet, während die Schengenpartner mit bedeutendem Visaaufkommen (Frankreich, Griechenland, Österreich, Italien und Niederlande) insgesamt einen Rückgang um 2,8 Prozent verzeichnet hätten. Sie erteilten zusammen mit 210 000 Visa etwas mehr als sämtliche deutschen Vertretungen in Rumänien mit 196 000 erteilten Visa.

c) Botschaft in Moskau

aa) Bericht vom 27. November 2000

Kritik an dem Erlass vom 15. Oktober 1999 äußerte die Botschaft Moskau in ihrem Bericht vom 27. November 2000 (Dokument Nr. 92). Es sei gerade die Ermittlung des Reisezwecks fast unmöglich, sofern lediglich ein CdT vorgelegt werde. Nachdem die Zusammenarbeit mit dem russischen Partnerclub aufgrund dessen unseriöser Arbeitsweise von der Botschaft 1999 eingestellt worden sei, habe man erst vor fünf Monaten den Vertrieb wieder zugelassen. Da die Bilanz jedoch erneut negativ ausgefallen sei, habe die Botschaft den ADAC informiert, der wiederum den Verkauf der CdT mit Wirkung vom 1. November 2000 vorerst untersagt habe. Die Botschaft führte weiter aus:

„Es kann nicht Sinn des CdT sein, dass einerseits unerfahrende Reisende übervorteilt, andererseits unseriösen Antragstellern durch die faktisch fehlende Prüfung des Reisezwecks ein einfacher Weg der Visumbeschaffung aufgezeigt wird. Die Botschaft wird daher, sollte der Verkauf des CdT wieder aufgenommen werden, auch bei Vorlage eines CdT weitere Unterlagen anfordern, die den Reisezweck belegen und ggfs. Überprüft werden können. Nur so ist es möglich, den unseriösen Praktiken entgegenzuwirken und den Aufenthaltszweck i. S. des Art. 5 Abs. 1 Buchst. d) SDÜ zu überprüfen, was schon für statistische Zwecke notwendig ist."

bb) Schreiben des ADAC an das Auswärtige Amt vom 29. November 2000

Mit Schreiben vom 29. November 2000 (Dokument Nr. 93) – nachrichtlich auch an den Referenten H. im Bundesministerium des Innern gesandt – informierte der ADAC den Zeugen Dr. Stephan Grabherr darüber, dass man wegen Unregelmäßigkeiten in erheblicher Zahl bei Inhabern von CdT eine vorläufige Aussetzung des Vertriebs veranlasst habe. Mittlerweile seien jedoch nach Auskunft des Partnerbüros alle Unklarheiten beseitigt. Weiter wird in dem Schreiben ausgeführt:

„Mir stellt sich nun die Frage, was können wir tun, um den Stellenwert des Carnet de Tourist klar und deutlich

gegenüber der Deutschen Botschaft nochmals darzulegen, denn, wie Sie wissen, garantiert der ADAC aufgrund der eingegangenen Verpflichtung jegliche Zahlung der Krankheits- und Abschiebekosten. Vorlagen von Hotelbestätigungen zwingen die Reisenden in der Regel, sich an dubiose Veranstalter zu wenden und erfüllen nicht den gewünschten Kontrolleffekt. Da ich eben diese Probleme der Erschwernis der Anerkennung des Carnet de Touriste aus der Sicht des ADAC nicht nachvollziehen kann, bitte ich Sie, uns bei der Klärung behilflich zu sein."

Schließlich kündigte der ADAC an, den Verkauf des CdT ab sofort wieder aufnehmen zu wollen.

d) Generalkonsulat in St. Petersburg

aa) Bericht vom 10. Mai 2000

Mit Bericht vom 10. Mai 2000 (Dokument Nr. 94) informierte das Generalkonsulat in St. Petersburg das Auswärtige Amt unter Bezug auch auf den Plurez vom 15. Oktober 1999 darüber, dass mit dem CdT verstärkt Missbrauchsfälle, insbesondere die Beantragung von Asyl in Deutschland, aufgetreten seien.

Das Konsulat kritisierte,

„(…) dass die Vorlage des CdT weder als ausreichender Nachweis über Reiseziel und -zweck der Antragsteller noch als Nachweis der Rückkehrbereitschaft, wie im Bezug zu 2) [Plurez vom 15. Oktober 1999] angegeben, tauglich ist. Es ist vielmehr im Gegenteil so, dass das CdT ein geradezu ideales Mittel zur Verschleierung der tatsächlichen Reiseziele ist, da die Angaben im Visumsantrag praktisch nicht nachprüfbar sind. Die Interviews mit den Antragstellern können auch nur sehr bedingt Aufschluss über die genannten Fragen geben, da die Antragsteller in aller Regel gut vorbereitet, d. h. mit entsprechender Legende präpariert, hier erscheinen."

Vom Prinzip der persönlichen Vorsprache aller CdT-Antragsteller, so der Bericht weiter, werde zwar von Anfang an streng Gebrauch gemacht, dies könne aber dennoch den Missbrauch nicht verhindern, zumal zusätzlich angeforderte Unterlagen (z. B. Arbeitsbücher) meist anstandslos vorgelegt würden, ohne dass eine Echtheitsprüfung vorgenommen werden könne. Im Übrigen seien auch alle weiteren Probleme in der Vergangenheit nicht zufriedenstellend gelöst worden, wobei das gravierendste den nichtautorisierten CdT-Verkauf über andere Reisebüros bzw. „Agenturen" betreffe.

bb) Bericht vom 7. Dezember 2000

Der Kritik der Botschaft in Moskau vom November 2000 schloss sich das Generalkonsulat in St. Petersburg in einem zweiten Bericht an die Zentrale vom 7. Dezember 2000 (Dokument Nr. 95) an. Insbesondere die Bestimmung des Reiseziels und -zwecks stelle die Vertretung immer wieder vor kaum lösbare Probleme. Resümierend hält die Vertretung fest:

„Aus hiesiger Sicht ist das CdT im Russlandbereich ein äußerst zweifelhaftes Instrument, welches den Auslandsvertretungen ständig Probleme und vor dem Hintergrund der weiteren Personalkürzungen auch nicht vertretbaren Arbeitsaufwand bereitet."

Ein Mitarbeiter des Referates 514/508 in der Zentrale des Auswärtigen Amts vermerkte hierauf handschriftlich am Rand:

„Sollte doch eigentlich Arbeitserl. bringen …"

cc) Maßnahmen des Auswärtigen Amts

Am 18. Dezember 2000 führten Angehörige des Referates 514 des Auswärtigen Amts ein Gespräch mit dem ADAC, um die Probleme mit dem ADAC insbesondere in der Russischen Föderation zu besprechen. Ausweislich des Protokolls des ADAC trug das Auswärtigen Amts dem ADAC alle Probleme, die die Auslandsvertretungen mit dem CdT hatten, vor. Im Protokoll des ADAC heißt es dazu:

„Einladungsschreiben/Hotelbuchungen
Im letzten Jahr wurden aufgrund eines Erlasses die Modalitäten festgelegt. Dabei wurde hingewiesen, dass auf Einladungsschreiben und Hotelbuchungen verzichtet wird. Da besonders Moskau um die Auflösung bittet, wurde mir die Frage bezüglich der Zustimmung gestellt, damit war ich nicht einverstanden, da gerade das Carnetsystem eine Unabhängigkeit des Reisewunsches gegenüber dem anderen Verfahren darstellt und von uns aber immer nur der ehrliche Tourismus gefördert wir."

e) Botschaft in Baku

Mit Bericht vom 12. Mai 2000 (Dokument Nr. 96) informierte die Botschaft in Baku das Auswärtige Amt darüber, dass sie die Ansicht anderer Auslandsvertretungen teile, wonach das CdT nur bedingt vertrauenswürdig sei. Als ausgesprochen problematisch werde eingeschätzt, dass gemäß dem Plurez vom 15. Oktober 1999 die Auslandsvertretungen bei Vorlage eines CdT in der Regel auf weitere Unterlagen zum Reisezweck, zur Finanzierung und zur Rückkehrbereitschaft verzichten sollten.

Die Botschaft weiter:

„Auf diese Art und Weise werden die Prüfungsmöglichkeiten derart minimiert, dass das CdT tatsächlich, wie in DB 111 vom 10. Mai 2000 aus St. Petersburg ausgeführt, ein geradezu ideales Mittel zur Verschleierung von Reiseziel und Reisezweck ist. Dem Visumantrag wird man in den seltensten Fällen offensichtliche Zweifel an der Rückkehrbereitschaft entnehmen können, es sei denn, der Antragsteller gibt z. B. an, arbeitslos zu sein. Dies kommt erfahrungsgemäß nicht allzu oft vor. Aus dem Sachverhalt werden sich nur nach einen Interview mit dem Antragsteller derartige offensichtliche Elemente entnehmen lassen. Die Reiseerleichterungen, die durch das CdT bezweckt sind, bringen somit wohl notwendigerweise einen Zuwachs an illegaler Immigration mit sich, da diese angestrebten Reiseerleichterungen auf einer Einschränkung

der Prüfungsmöglichkeiten der Botschaft beruhen. Eine Vorprüfung von den Vertriebsorganisationen zu erwarten ist wohl illusorisch, da diese Firmen nur ein Interesse am Verkauf des CdT haben und nicht an einer Verhinderung der illegalen Einreise nach Deutschland."

f) Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse

Wie aus den Berichten der Botschaften ersichtlich, rissen die Probleme mit dem CdT nicht ab. Nach wie vor klagten die Vertretungen insbesondere über unseriöse Vertriebspartner. Der Plurez vom 15. Oktober 1999 führte zudem nach Ansicht der betroffener Botschaften dazu, dass die zur Missbrauchsverhinderung erforderliche Prüftiefe nicht mehr erreicht werden konnte.

10. Lösungsversuche

a) Einschaltung des ADAC und der Innenbehörden

Nach Angaben der Zeugin Susanne Fries-Gaier schaltete das Auswärtige Amt bei gemeldeten Problemen der Botschaften mit dem CdT sofort den ADAC und die Innenbehörden ein, woraufhin entsprechende Maßnahmen ergriffen worden seien:

„Es gab Berichte von Auslandsvertretungen, die sagten, das Carnet de Touriste sei nicht so gut. Wenn man genauer hinsah, lag das aber meistens daran, dass die Partner des ADAC im Ausland nicht vertrauenswürdig erschienen. Wenn so ein Fall auftrat, haben wir das sofort dem ADAC gesagt. Wir haben es auch den Innenbehörden gemeldet und dann wurden Maßnahmen ergriffen. Es wurden Geschäftsführer ausgewechselt und anderes (…)."

b) Einführung des Kürzels „CdT" auf dem Visumetikett

Auch der Zeuge Dr. Stephan Grabherr gab vor dem Ausschuss an, das Auswärtige Amt habe Berichte der Botschaften über auftretende Probleme mit dem CdT sofort an den ADAC wie auch die Innenbehörden weitergegeben. Man habe das Thema aber auch auf dem Regionalseminar in Kiew im Juli 2000 in einer Arbeitsgruppe erörtert:

„Insgesamt hat man den Eindruck gehabt, dass entstehende Schwierigkeiten und das Verfahren möglicherweise dadurch verbessert werden könnten, dass man in das Visumetikett ein Kürzel einführt, was ausdrücklich darauf hinweist, dass der Antragsteller mit einem Carnet de Touriste bei der Auslandsvertretung persönlich vorgesprochen hat (…). Denn es war – das waren auch Rückmeldungen der Kollegen des Innenministeriums – der Eindruck, dass einige Innenbehörden über die Möglichkeiten des Carnet des Touriste in diesen Einzelfällen nicht ausreichend informiert waren und deshalb den ADAC auch nicht ausreichend in Regress genommen haben."

Die Einführung des Kürzels „CdT" auf den Visa fand nach Aussage des Zeugen Dr. Stephan Grabherr am 29. August 2000 statt. Auf diese Weise habe man versucht, das Verfahren weiterzuentwickeln. Dies sei „ein entscheidender Punkt" gewesen.

Aus einem internen, vom Referenten H. verfassten Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 28. September 2000 (Dokument Nr. 97) ergibt sich, dass die deutsche Delegation in Brüssel die Mitgliedstaaten darüber informiert habe, dass in Anlage 9 der GKI für Deutschland eine Ergänzung vorgenommen worden sei, damit der Hinweis, dass der Visumerteilung ein CdT zugrunde gelegen hat, nunmehr unmittelbar dem Visum entnommen werden könne. Der Hinweis im Visumetikett solle die zuständigen Behörden Deutschlands sowie die Schengenpartner darauf hinweisen, dass der Betreffende Inhaber eines CdT und damit die Übernahme von Kranken- und Abschiebekosten durch den ADAC gesichert sei.

c) Gespräch zwischen Bundesministerium des Innern, Auswärtigem Amt und ADAC am 18. Dezember 2000

Aufgrund der anhaltenden Kritik der betroffenen Botschaften am CdT fand am 18. Dezember 2000 ein Gespräch zwischen BMI, AA und ADAC statt, in dem ausweislich eines vom ADAC gefertigten Gesprächsprotokolls – welches am 19. Dezember 2000 auch dem Zeugen Bernd Westphal zugesandt wurde (Dokument Nr. 98) – das ganze Spektrum der Kritik am Carnet-de-Touriste-System besprochen wurde. Teilnehmer am Gespräch waren auf Seiten des Auswärtigen Amts unter anderem die Zeugen Bernd Westphal und Dr. Stephan Grabherr sowie die Zeugin Susanne Fries-Gaier. Der Referent H. aus dem Bundesministerium des Innern war zwar geladen worden, konnte an dem Gespräch jedoch nicht teilnehmen und schickte als Ersatz zwei Vertreter.

Als Kritikpunkte der Botschaften wurden in dem Gespräch laut Vermerk u. a. genannt:

- Wiederholte Visaantragstellung von bereits abgelehnten Personen,
- Verzicht auf die Vorlage von Einladungsschreiben/Hotelbuchungen,
- Asylantragstellung in anderen Schengenstaaten (Schwerpunkt: Ukraine),
- keine Kontrollmöglichkeiten bzgl. des Reisezwecks bei Vorlage eines CdT,
- Verkauf des CdT nur an Clubmitglieder.

Die einzelnen Kritikpunkte seien danach, so der Vermerk, wie folgt besprochen bzw. widerlegt worden:

Hinsichtlich der wiederholten Antragstellung von bereits abgelehnten Personen habe der ADAC darauf verwiesen, dass ein Vermerk in der Liste des Computersystems angebracht werde, wenn der erste Visumantrag unter Vorlage eines CdT abgelehnt werde. Eine weitere CdT-Ausstel-

lung sei daher ausgeschlossen. Zudem existiere im Rahmen des CdT-Vertriebssystems ein Rückmeldesystem und es werde eine Kaution bei Ausstellung verlangt. Jede Botschaft habe die Möglichkeit, bei den Verkaufsstellen nachzufragen, ob der Reisende zurückgekehrt sei.

In Bezug auf den Wunsch mancher Botschaften, wieder die Vorlage von Einladungsschreiben bzw. Hotelbuchungen verlangen zu dürfen, verwies der ADAC laut Vermerk auf die geltende Erlasslage (Plurez vom 15. Oktober 1999), wonach gerade hierauf verzichtet werden solle. Weiter schreibt der Vertreter des ADAC hierzu:

„Da besonders Moskau um die Auflösung bittet, wurde mir die Frage bezüglich der Zustimmung gestellt. Damit war ich nicht einverstanden, da gerade das Carnetsystem eine Unabhängigkeit des Reisewunsches gegenüber dem anderen Verfahren darstellt und von uns aber immer nur der ehrliche Tourismus gefördert wird. Aber schwarze Schafe kann man nie, ganz egal welches Antragstellungssystem gewählt wird, ausschließen. Und die Behörde hat durch das Carnet eine bessere Sicherheit als bei herkömmlichen Einladungen, die Kosten erstattet zu bekommen."

Auf den Vorwurf, durch das CdT sei es zu Asylanträgen in anderen Schengenstaaten gekommen, reagierte der ADAC ausweislich des Gesprächsprotokolls mit dem Hinweis, dass es legitim sei, dass die Reisenden nicht nur Deutschland, sondern auch die anderen Staaten besuchen dürften.

Was die fehlende Kontrollmöglichkeit bezüglich des Reisezwecks betreffe, gebe es, so der ADAC laut Protokoll, auch bei Verpflichtungserklärungen keine hundertprozentige Garantie. Der Erwerb von Verpflichtungserklärungen erfolge auch oft auf dubiose Art (Fälschungen).

Abgesehen davon sei die Inanspruchnahme der Kosten bei den Garantiepersonen umständlicher, zeitintensiver und es bestehe keine Zahlungsgarantie. Der ADAC sei dagegen ein hundertprozentiger Leistungserbringer. Im Hinblick auf den Vorwurf, dass der Verkauf eines CdT teilweise von einer Automobilclubmitgliedschaft abhängig gemacht werde, teilte der ADAC laut Vermerk den Vertretern von Auswärtigem Amt und Bundesministerium des Innern mit, dass die Verkaufsstellen darauf hingewiesen worden seien, dass eine Mitgliedschaft nicht Voraussetzung für den Erwerb eines CdT sei. Ferner führt der Verfasser des Vermerks hierzu aus:

„Ich habe darauf hingewiesen, dass die Verkaufsstrategie nicht ein Anliegen der Botschaft sein kann. Trotzdem wurden alle Clubs angeschrieben, unbedingt darauf zu achten."

Offensichtlich war die Überzeugungsarbeit des ADAC aus seiner Sicht nicht umsonst gewesen, denn als Ergebnis der Besprechung hält der Gesprächsvermerk als Erstes fest:

– „An dem Instrument des Carnet de Touriste wird festgehalten.
– Auf Einladungsschreiben wird weiterhin verzichtet."

Als weitere Ergebnisse nennt der Vermerk:

– „Jedem Missbrauch ist nachzugehen, d. h. zu prüfen.
– Vorsprache des Carnetinhabers zum persönlichen Interview bleibt bestehen.
– Bei jedem Visum mit Carnet ist der Vermerk CdT von der deutschen Botschaft anzubringen.
– Das Carnet weiter unter Beobachtung stellen und vor der Sommersaison die Daten prüfen.
– BMI unterrichtet die Bundesländer über das CdT und die Kostenbelastung bei Abschiebefällen an den ADAC.
– Aufstellung einer Namensliste – falls aus datenschutzrechtlichen Gründen überhaupt möglich – bei nicht zurückgegebenen CdT aus der Ukraine, Weißrussland und Russland."

d) Teilrunderlass vom 22. Mai 2001

Die Einführung des Kürzels „CdT" auf dem Visumetikett führte nicht zu der erhofften konsequenten Inanspruchnahme des ADAC. Ebenso wenig wurden die Schwierigkeiten mit den Partnerbüros des ADAC zufriedenstellend gelöst.

Aufgrund der Feststellungen im BKA-Bericht vom 2. Mai 2001 fand am 21. Mai 2001 im BMI eine Besprechung statt, an der auch Vertreter des Auswärtigen Amts, des ADAC, des ÖAMTC sowie des Bundeskriminalamts teilnahmen. Über diese Sitzung hatte ein Mitarbeiter des Auswärtigen Amts einen Vermerk erstellt. Dieser ging einen Tag später am 22. Mai 2001 (Dokument Nr. 99) in Form eines Teilrunderlasses an die Botschaften der Länder, in denen das CdT Geltung hatte.

In dem Erlass wurden die Auslandsvertretungen zunächst über die Ergebnisse der Besprechung informiert. So wird unter Nummer 1. des Erlasses ausgeführt:

„Die Vertreter des BKA berichteten von ihrer Reise nach Minsk und Kiew und den dort gewonnenen Eindrücken. Es wurde anerkannt, dass es sich bei den CdT im Gegensatz zur Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG um ein Instrument handelt, dass eine Deckung der Kosten im Krankheits- und Abschiebefall in jedem Falle garantiert und daher eine der wichtigsten antragsbegründenden Unterlagen zur Erteilung des beantragten Visums darstellt. Als problematisch wurde allerdings konstatiert, dass die Innenbehörden noch immer nicht ausreichend über die Bedeutung des Kürzels ‚CdT' im Visumetikett unterrichtet sind und daher aus Unwissenheit ggf. in einigen Fällen keine Ansprüche gegenüber dem ADAC geltend gemacht werden. Fazit: Das Bundesministerium des Innern wird noch einmal alle verantwortlichen Stellen über die Möglichkeiten, die das CdT eröffnet, unterrichten."

Als Grund für die Forderung des BKA, die Ausländerbehörden dafür zu sensibilisieren, die Kosten bei CdT-

Visa vom ADAC zurück zu fordern, nannte der Zeuge Albert Märkl in seiner Vernehmung, dass durch das konsequente In-Regress-Nehmen des ADAC dieser – um die Rentabilität seines Produktes zu erhalten – dazu angehalten werden sollte, auf eine sorgfältige Vorprüfung der Antragsteller durch die Partnerclubs zu achten.

Der ADAC hatte laut Nummer 3 des Erlasses allerdings in der Besprechung auch von sich aus deutlich gemacht, dass er sehr daran interessiert sei, jeglichen Missbrauch mit dem CdT zu verhindern. So seien die Partnerclubs angewiesen worden, bereits beim Verkauf des CdT die Reiseabsichten des Antragstellers soweit wie möglich auf Plausibilität zu prüfen. Um dieses zu überwachen, besuche der ADAC die Partnerclubs in regelmäßigen Abständen, um sich persönlich einen Eindruck von den Verhältnissen vor Ort zu verschaffen.

Schließlich erklärte sich der ADAC dazu bereit, jede Mitteilung über „dubiose Machenschaften“ zu verfolgen und bat die Auslandsvertretungen in diesem Zusammenhang, sich bei Problemen unmittelbar mit ihm in Verbindung zu setzen.

In Nummer 4 schließlich findet sich eine Anweisung an die Auslandsvertretungen. In Anlehnung an die Formulierung im Erlass vom 15. Oktober 1999 heißt es dort:

„Bestehen keine offensichtlichen Zweifel am Zweck der Reise oder der Rückkehrbereitschaft (dies ist in jedem Einzelfall zu prüfen, o. g. Zweifel sind nicht pauschal zu bejahen), ist auf die Vorlage weiterer Unterlagen zu verzichten (insbesondere auf Einladungen bzw. Hotelbuchungen).“

Eben dieser Satz fehlte in dem vom Auswärtigem Amt verfassten Gesprächsvermerk über die Besprechung vom 21. Mai 2001 (Dokument Nr. 100), der an das Bundesministerium des Innern, das Bundeskriminalamt und den ADAC ging. Nach Aussage des Zeugen Albert Märkl hätte das Bundeskriminalamt, wenn es von dieser Regelung Kenntnis erlangt hätte, darauf hingewiesen, dass bei eingeschränkten Prüfungen die Gefahr bestehe, dass dies von Schleuserorganisationen genutzt werde, um Personen nach Deutschland zu verbringen.

Bundesminister Otto Schily führte hierzu in seiner Vernehmung aus:

„Wie sich aber nach Darstellung meines Hauses erst im Nachhinein herausgestellt hat, wich der Inhalt des Erlasses [vom 22. Mai 2001] in einem gewissen Umfang von dem Besprechungsergebnis ab. Der Erlass forderte die Auslandsvertretungen auf, bei Verwendung eines Carnet de Touriste auf die Vorlage weiterer Unterlagen zu verzichten, wenn keine offensichtlichen Zweifel an Reisezweck und Rückkehrbereitschaft bestehen. Abweichend hiervon enthielt das Schreiben des Auswärtigen Amtes vom 28. Mai 2001 an das Bundesministerium des Innern und das Bundeskriminalamt zum Besprechungsergebnis diesen Passus zum Verzicht auf die Vorlage weiterer Unterlagen nicht. Das fällt auf.“

Es sei eindeutig Position des BKA und BMI gewesen, so der Bundesminister weiter, dass das CdT nicht die Kontrollfunktion der jeweiligen Visaabteilungen in der Erteilungspraxis beeinflussen dürfe. Dass dieses Ergebnis so nicht vom Auswärtigen Amt umgesetzt worden sei, habe das BMI mit seinen Sicherheitsbehörden zum damaligen Zeitpunkt bedauerlicherweise nicht gewusst.

Auf Vorhalt aus dem Ausschuss, dass die Weisung an die Auslandsvertretungen vom 22. Mai 2001 in Nummer 4 etwas anderes enthält als das Gesprächsprotokoll vom 21. Mai 2001, antwortete der Zeuge Bernd Westphal:

„Weil die Ziffer 4 eine Weisung enthält und der Verwendungszweck unterschiedlich war. Das eine ist ein Gesprächsvermerk, den wir den Gesprächspartnern geben. Das andere ist eine Information der Auslandsvertretungen über dieses Gespräch, ergänzt um eine Handlungsanweisung für die Visastellen im Ausland. Nur die Visastellen im Ausland erteilen Visa und prüfen Anträge auf Visa. Der Inhalt dieser Weisung in dieser Ziffer 4 ist mit dem mit dem BMI abgeklärten Verfahren identisch. Das kann das BMI nicht überraschen. Dass es einen Beamten des BKA überrascht, das mag sein.“

Von der Besprechung am 21. Mai 2001 existiert auch ein vom ADAC angefertigtes Gesprächsprotokoll (Dokument Nr. 101).

Ausweislich dieses Protokolls soll der Vertreter des BKA in dem Gespräch über dubiose Machenschaften berichtet haben. Er habe jedoch auf Nachfrage der Vertreter von ADAC und AIT nichts Konkretes äußern können. Es habe sich insofern um Vermutungen und Annahmen gehandelt, die nicht wirklich erhärtbar seien, mit der Ausnahme, dass es eine große Anzahl von nicht zurückgegebenen CdT gebe. Weiter heißt es in dem Vermerk in Bezug auf die Vorwürfe des BKA-Beamten:

„Seine Recherchen bezogen sich primär auf Gespräche mit den zuständigen Konsulatsbeamten und nicht näher bekannte Erhebungen vor Ort. Ganz deutlich wurde seitens AIT und ADAC, auch mit Unterstützung des BMI, klar gemacht, dass wir – sofern keine tatsächlichen Machenschaften vorliegen – nur ungern oder überhaupt nicht auf das Personal oder die Personalsituation in den Vertriebsclubs eingreifen können und wollen. In besonderen Fällen haben wir aber bewiesen, dass wir das tun und haben auch bewiesen, dass wir bis zur Klärung von diversen kleineren Problemen den Vertrieb der CdT auch vorübergehend eingestellt haben. (…)

Das BKA warf auch vor, dass das Carnet de Touriste einen erleichterten Weg zum Visum darstellt. Das BMI konterte, dass dies auch der Sinn des Carnets sei, bessere Voraussetzungen zu schaffen, um Mobilitätsbedürfnisse – seien sie touristischer oder geschäftlicher Natur – zu befriedigen. Unsererseits wurde auch festgestellt, dass das Carnet kein Freibrief ist – das zeigt auch die Menge der Abweisungen aus dem Jahr 2000.“

Insgesamt, konstatiert der Vermerk, seien sowohl das BMI als auch das AA mit dem CdT „sehr zufrieden“.

Auch das BKA habe zumindest in dieser Sitzung seine Meinung revidiert. Als Ergebnis wurde insofern festgehalten, dass das CdT auch weiterhin ein seitens der Behörden anerkanntes Produkt sei.

11. Die Abschaffung des Plurez vom 15. Oktober 1999 durch Runderlass vom 29. Januar 2002

Mit dem vom Zeugen Matthias von Kummer unterzeichneten Erlass vom 29. Januar 2002 wurde unter Betonung der Vorteile der Reiseschutzversicherungen das Verfahren bei diesen Versicherungen neu geregelt. An erster Stelle des Erlasses wurde das Plurez vom 15. Oktober 1999 aufgehoben. Zugleich wurde der Vertrieb der Reiseschutzversicherungen (RSP und CdT) weltweit freigegeben.

Weitere Ausführungen zum Erlass vom 29. Januar 2002 sind unter Teil C Abschnitt VI Nr. 3 Buchstabe c zu finden.

12. Weltweite Einstellung der Akzeptanz von Reiseschutzversicherungen als Surrogat von Verpflichtungserklärungen mit Runderlass vom 28. März 2003

Mit Runderlass vom 28. März 2003 (Dokument Nr. 102) wurden die Auslandsvertretungen schließlich darüber in Kenntnis gesetzt, dass Reiseschutzversicherungen – und damit auch das CdT – künftig nicht mehr als Surrogat einer Verpflichtungserklärung nach den §§ 82 und 84 AuslG im Visumverfahren anerkannt werden könnten, sondern nur noch in ihrer Funktion als Krankenversicherung sowie Versicherung gegen Rückführungskosten. Zuvor hatte das BMI mit Schreiben vom 18. März 2003 diese Maßnahme empfohlen.

In einer Vorlage vom 19. März 2003 wurde Bundesminister Joseph Fischer über die gemeinsame Absicht von Auswärtigem Amt und Bundesministerium des Innern, Reiseschutzversicherungen nicht mehr als Surrogat für Verpflichtungserklärungen im Visumverfahren anzuerkennen, unterrichtet.

Die Gründe, die zum Erlass vom 28. März 2003 geführt hatten, beschrieb der Zeuge Matthias von Kummer vor dem Ausschuss wie folgt:

„Ich meine, wir hätten das größte Problem, Kiew, am 28. Juni im Grunde genommen tranchiert [am 28. Juni 2002 wies das AA die Botschaft Kiew an, Reiseschutzpässe nicht mehr anzuerkennen]. Aber da blieb noch ein Rest. Der Rest war zu groß. (…)

Ich habe es hier ja, denke ich, ziemlich eindringlich und wiederholt vorgetragen, dass die ausländerrechtlichen Voraussetzungen gründlich zu prüfen sind. Damit sind wir nicht in dem Maße durchgedrungen, wie wir uns das erhofft haben. Zwar ist (…) das Produkt im Prinzip ja in Ordnung; aber die Umstände in dem jeweiligen Gastland, das Sicheinschalten der organisierten Kriminalität, sind ein Problem gewesen, das für uns neu war (…) Wir sind dann eben doch zu dem Schluss gekommen, sozusagen diese große Lösung zu machen, weil wir meinten, damit kriegen wir vielleicht das Problem, nachdem es in Kiew mit Zeitverzögerung funktioniert hat, auch dann weltweit hin.“

Da Reiseschutzversicherungen nicht mehr als Surrogat für eine Verpflichtungserklärung anerkannt wurden, waren die Auslandsvertretungen dementsprechend nach Nummer 3 des Erlasses aufgefordert, sich bei privaten Besuchs- bzw. bei Geschäftsreisen eine individuelle Verpflichtungserklärung auf bundeseinheitlichem Formular vorlegen zu lassen. Bei touristischen Reisen müssten die Reiseveranstalter entsprechende individuelle Verpflichtungserklärungen abgeben, wobei diese jedoch weder eine Einladung noch einen Reisezwecknachweis darstellten.

Formlose Erklärungen von Reiseveranstaltern zur Kostenübernahme für Touristengruppen, bei denen von einer inländischen Behörde lediglich die Unterschrift des Erklärenden beglaubigt werde, könnten als Verpflichtungsnachweis nicht anerkannt werden. Ferner komme der Prüfung des Reisezwecks und der Rückkehrbereitschaft eine besondere Bedeutung zu. Schließlich wird ausgeführt, dass die Prüfung der Finanzierung erst dann vorzunehmen sei, wenn diese Prüfung des Reisezwecks und der Rückkehrbereitschaft zu einem positiven Ergebnis geführt habe.

Trotz der Abschaffung als Surrogat der Verpflichtungserklärung sollten die Reiseschutzversicherungen jedoch von den Auslandsvertretungen privilegiert berücksichtigt werden. Als Grund hierfür wird in Nummer 6 des Erlasses ausgeführt:

„Der in den Reiseschutzversicherungen enthaltene (im Vergleich mit normalen Reisekrankenversicherungen höhere) Krankenversicherungsschutz und die Haftung für die Rückführungskosten bieten eine zusätzliche Absicherung der öffentlichen Hand für diese Kosten.“

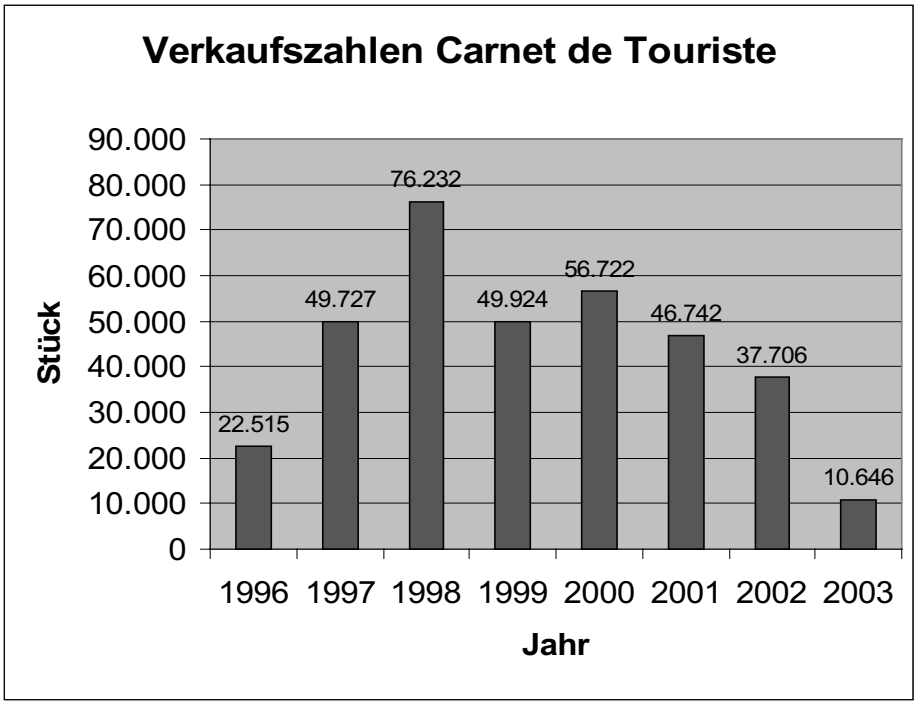
Mit Schreiben des BMI vom 15. April 2003 wurden auch die Innenminister und -senatoren der Länder darüber informiert, dass Reiseschutzversicherungen künftig nicht mehr als Surrogat einer Verpflichtungserklärung nach den §§ 82, 84 AuslG anerkannt, sondern nur noch als Nachweis über den Krankenversicherungsschutz und Haftung für Rückführungskosten akzeptiert würden.

13. Anzahl der verkauften CdT

Nach einer vom ADAC angefertigten Statistik wurden zwischen den Jahren 1996 und 2003 insgesamt 350 214 Carnet de Touriste verkauft. Dabei ist es laut Statistik in 141 Fällen (0,04 Prozent) zum Haftungsfall wegen Abschiebungen gekommen und in 709 Fällen (0,20 Prozent) zur Haftung für Krankenbehandlungskosten.

Insgesamt musste der ADAC bzw. AIT damit in 850 Fällen (0,24 Prozent) eine Leistung erbringen.

Die Verkaufszahlen für die einzelnen Jahre lassen sich folgender Grafik entnehmen:



VI. Die Konkurrenzprodukte des CdT

1. Sinn und Zweck der Konkurrenzprodukte/ Anspruch auf Gleichbehandlung mit dem CdT

Ab dem Jahr 2001 wurden Reiseschutzversicherungen in gleicher Weise wie das CdT als Surrogate für Verpflichtungserklärungen zugelassen. Es handelte sich hierbei um Produkte der Reise-Schutz AG, der Firma Itres GmbH und der HanseMerkur Reiseversicherung AG. Sehr viel früher bereits hatte das AA aus wettbewerbsrechtlichen Gründen die Notwendigkeit gesehen, auch Produkte anderer Bewerber als Surrogat für eine Verpflichtungserklärung zuzulassen. So wurde in einem Schreiben des AA vom 23. April 1997 an die Botschaft in Kiew ausgeführt:

„In absehbarer Zeit ist damit zu rechnen, dass auch andere Unternehmen ein dem CdT ähnliches Produkt anbieten. Das Bundesministerium des Innern ist sich wie das Auswärtige Amt darüber im Klaren, dass Konkurrenten zum ADAC zugelassen werden müssen, will sich die Bundesregierung nicht dem Vorwurf aussetzen, eine bestimmte Firma bzw. Institution zu bevorzugen. Es wird deshalb in Zukunft sicherlich noch weitere Krankenversicherungspolicen geben, die eine pauschal ausgesprochene Verpflichtungserklärung nach § 84 Abs. 1 AuslG beinhalten."

Der Zeuge Bernd Westphal hat in seiner Vernehmung am 14. April 2005 ausgeführt, dass das AA in regelmäßigen Abständen – ca. jedes halbe Jahr – Schreiben erreicht hätten, in denen gefordert worden sei, auch andere Anbieter als den ADAC zum Markt zuzulassen und in denen gleichzeitig mit Klagen gedroht worden sei. Da diese Anbieter nicht seriös gewesen seien, habe das AA ihnen entgegengehalten, dass sie die Voraussetzungen nicht erfüllten.

Während eines Regionalseminars zum Visumverfahren, das durch das AA vom 30. Juni bis zum 3. Juli 2000 in Kiew abgehalten wurde, beschäftigte sich eine Arbeitsgruppe auch mit dem Reiseschutzversicherungsverfahren. Hierzu hielt der Referent des Leiters des Rechts- und Konsularwesens aus Tiflis in einem Vermerk fest:

„Aus Sicht des Referats 514 überwiegen die Vorteile des Carnet de Touriste (Eröffnung von Reisemöglichkeiten, glaubwürdige Kostenübernahmezusage durch den ADAC) dessen Nachteile (Missbrauch, schlechte Überprüfbarkeit des Reisezwecks), die daher in Kauf genommen werden. Auch dem Carnet vergleichbare Produkte, die bisher aber nicht auf dem Markt sind, sollten nach Auffassung des AA akzeptiert werden (Voraussetzung aber Abstimmung zwischen AA und BMI). Kommerziell vertriebene Verpflichtungserklärungen sind grundsätzlich ebenfalls zu akzeptieren (Auslandsvertretungen haben aber nach wie vor die Möglichkeit, Zusammenarbeit mit Vertreibern einzustellen, die Verpflichtungserklärungen missbräuchlich vermarkten)."

Die Zulassung anderer Versicherungsunternehmen erachtete das AA ausweislich der Aussage des Zeugen Martin Huth als wünschenswert, um Monopolstellungen einzelner Anbieter zu verhindern. Der vom AA beabsichtigte Zweck der Reiseschutzversicherungen sei gewesen, Reisenden, die weder über ein Reisebüro buchten noch einen Einlader in Deutschland kannten, die Möglichkeit zu einer Besuchsreise zu eröffnen. Auch denjenigen, die nicht über einen formalen Anknüpfungspunkt in Deutschland verfügten, habe die Gelegenheit gegeben werden sollen zu reisen. Zudem sei hiermit dem Problem begegnet wor-

den, dass es Schwierigkeiten mit den Innenbehörden auf der Ebene der Verpflichtungserklärungen gegeben habe.

In einer E-Mail vom 7. September 2001 an die Leiter der Visastellen in Moskau, Kiew, Tiflis und Minsk wurde der Vorteil eines Auslandsvertriebes von Reiseschutzpässen durch die Sachbearbeiterin in der Zentrale des Auswärtigen Amts, Susanne Fries-Gaier, wie folgt beschrieben:

„(…) der Vorteil wäre aber, dass eine Reisemöglichkeit für die Leute eröffnet wird, die keinen solventen Einlader in D kennen und selber kein allzu hohes Einkommen haben, aber trotzdem durch Auto- und Ersatzteillageran- und -verkauf ihr täglich Brot verdienen und nebenbei ja auch für die dt. Wirtschaft nützlich sind."

In einer weiteren E-Mail vom 10. September 2001 an denselben Adressatenkreis führte sie aus, Ziel des Verfahrens sei es, einen solventen Schuldner zu haben, der ggf. anfallende öffentliche Kosten übernehmen könne. Es habe sich gezeigt, dass im Falle des CdT der Bund in jedem der von ihm geltend gemachten Fälle umgehend die Kosten durch den ADAC erstattet bekommen habe, wohingegen, es nur wenig Erfolge bei der Vollstreckung einer privaten Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG gäbe.

In einem Vermerk des Auswärtigen Amts vom 26. September 2002 – zu einem Zeitpunkt, als bereits das Ermittlungsverfahren gegen den Geschäftsführer der Reise-Schutz AG lief (vgl. hierzu unter Nummer 10) – wurde der Vorteil der Reiseschutzversicherungen wie folgt beschrieben:

„Die Reiseschutzversicherung hat sich als finanzielle Absicherung nach §§ 82, 84 AuslG bewährt. Sie leistet eine sicherere Garantie, dass der öffentlichen Hand keine Kosten anfallen, als eine Einladungs- und Verpflichtungserklärung nach §§ 82, 84 AuslG einer Privatperson, bei der entweder die Bonität durch die Ausländerbehörde gar nicht geprüft und nicht wirklich gegeben ist. Zudem dämmt sie den Handel mit Gefälligkeitseinladungen ein."

Mit den Reiseschutzversicherungen sollte dem Problem begegnet werden, dass die Ausländerämter nur in seltenen Fällen die Bonität der Einlader prüften und sich häufig Sozialhilfeempfänger verpflichteten, was zur Folge hatte, dass die Behörden im Schadenfalle die Kosten selbst aus öffentlichen Mitteln zu tragen hatte. Auf diesen Aspekt wies auch der Bundesminister des Innern, Otto Schily, in seiner Vernehmung ausdrücklich hin. Seinen Ausführungen zufolge habe dort, wo nur die Identität, nicht aber die Bonität geprüft worden sei, die Gefahr bestanden, dass Verpflichtungserklärungen von nicht solventen Vieleinladern abgegeben worden seien. In Köln beispielsweise sei ein regelrechter Handel mit Verpflichtungserklärungen von Sozialhilfeempfängern und Arbeitslosen unter den Augen der Öffentlichkeit entstanden, ohne dass die Stadtverwaltung eingeschritten sei. Auch die Länder hätten ein Interesse an Reiseschutzversicherungen gehabt. Durch die Vorlage einer derartigen Versicherung hätten sich die Ausländerbehörden die Bonitätsprüfung im Risikofall erspart und es habe immer ein solventer Schuldner zur Verfügung gestanden, um den Fiskus zu entlasten. So sei auf einer Tagung der Leiter großer Ausländerbehörden am 24. Oktober 2001 in Cottbus nach Einführung des Reiseschutzpasses der Reise-Schutz AG beschlossen worden:

„Der Vertreter des BMI wurde gebeten, in seinen Erlassen verstärkt auf den Reiseschutzpass hinzuweisen und eine Liste mit den Firmenanschriften der Versicherungen, die den Reiseschutzpass anbieten, zu Protokoll zu geben."

2. Prüfungskriterien für die Bonität und Seriosität der Anbieter

Einheitliche Prüfkriterien hinsichtlich der Bonität und Seriosität der Anbieter von Reiseschutzversicherungen bestanden zu dem Zeitpunkt, als die Reiseschutzpässe der Reise-Schutz AG zugelassen wurden, im Mai 2001 offenbar noch nicht. So hat der Zeuge Martin Huth ausgesagt, dass für die Anerkennung des Reiseschutzpasses der Reise-Schutz AG zunächst einmal keine besonderen Anforderungen seitens der Ministerien gestellt worden seien (hierzu näheres unter Nummer 3 Buchstabe a). Anlass, die bestehenden Regeln zu sichten und mit Blick auf weitere zukünftige Anbieter von Reiseschutzversicherungen unter einheitlichen Bedingungen und in Absprache mit dem BMI neu zu fassen, habe erst bestanden, nachdem sich im Spätsommer 2001 ein drittes Unternehmen – nach ADAC und der Reise-Schutz AG – um die Akzeptanz eines Versicherungsproduktes im Rahmen des Visumverfahrens bemüht habe. Eine Maßgabe der Neuregelung sei gewesen, vertragliche Bindungen des Auswärtigen Amts zu einzelnen Anbietern zu vermeiden, um bei negativen Erfahrungen jederzeit die Anerkennung einzelner oder aller Reiseschutzversicherungen im Visumverfahren aussetzen oder beenden zu können.

Als Ergebnis einer zwischen BMI und AA geführten Diskussion wurden im Januar 2002 folgende Kriterien für die Anerkennung von Reiseschutzversicherungen kommerzieller Anbieter festgelegt (Dokument Nr. 103):

- Nachweis der Übernahme eines Versicherungsschutzes (Krankenversicherung 45 000 DM und 5 000 DM Rückführungskosten),
- Übernahme einer uneingeschränkten Verpflichtungserklärung nach den §§ 82, 84 AuslG,
- Verwendung eines hinreichend gegen Fälschung und Verfälschung geschützten Versicherungsdokumentes,
- Glaubhafter Nachweis, dass die Anbieter in der Lage sind, die erklärten Verpflichtungen einzulösen,
- Gewähr dafür, dass für die Abwicklung der Einzelfälle ein zentraler Ansprechpartner in Deutschland benannt ist und Begleichung der Rechnungen von Deutschland aus in Euro.

Die Zeugin Susanne Fries-Gaier führte in ihrer Vernehmung vor dem Ausschuss aus, dass das Merkmal der Fälschungssicherheit mit Hologramm sowie die Verpflichtungserklärung von einem Referenten im Referat A6 des

Bundesministeriums des Innern für erforderlich erachtet worden sei. Wie sich einem Erlass vom 10. August 1995 entnehmen lässt, war die Fälschungssicherheit auch beim CdT von Bedeutung. So war dieses mit nicht reproduzierbaren Sicherheitsmerkmalen versehen.

Nachdem sich Hinweise auf die missbräuchliche Verwendung von Reiseschutzpässen der Reise-Schutz AG (Näheres hierzu unter Nummer 10) und Zweifel an der Seriosität der Firma Itres GmbH (Näheres hierzu unter Nummer 4.) mehrten, einigten sich BMI und AA Mitte September 2002 darauf, dass zukünftige Anbieter von Reiseschutzversicherungen vor der Zulassung einer Seriositätsprüfung unterzogen werden sollten. Ursprünglich war weder ein Zulassungsverfahren noch ein Überprüfungsverfahren für die Anbieter von Reiseschutzversicherungen vorgesehen. Aufgrund des BKA-Berichts vom 21. Mai 2002 zu den Erkenntnissen über die Reise-Schutz AG fand am 9. Juli 2002 eine Besprechung im BMI mit den Sicherheitsabteilungen sowie dem BKA und der Direktion des BGS statt. Hier wurde die Einführung von Seriositätsprüfungen sowie das entsprechende Verfahren beschlossen und dieses durch Schreiben von Staatssekretär Claus Henning Schapper vom 24. Juli 2002 dem Auswärtigen Amt mitgeteit. Das AA stimmte der Einführung der Seriositätsprüfungen zu. Das BMI stimmte dem Vorschlag des AA vom 17. September 2002 (Dokument Nr. 104), die Kriterien um folgende Aspekte zu ergänzen, mit Schreiben vom 19. September 2002 zu (Dokument Nr. 105):

- Beglaubigter Auszug aus dem Handelsregister (einmalig),
- Nachweis einer Prüfung durch einen staatlich bestellten, unabhängigen Wirtschaftsprüfer (einmalig),
- Nachweis der zumindest auf die Tätigkeit bezogenen Straffreiheit (polizeiliches Führungszeugnis) der Geschäftsführer und der offiziellen Vertreter (einmalig),
- Nachweis der Bonität durch liquides Kapital in Höhe von 250 000 Euro (vierteljährlich),
- Auflistung aller Partner-, Mittlerfirmen im Ausland (vierteljährliche Aktualisierung),
- Auflistung der Anzahl und Aufteilung nach Ländern von ausgestellten Reiseschutzversicherungen (vierteljährlich).

Bei bekannten großen Versicherungsunternehmen wurden diese Kriterien allerdings für entbehrlich gehalten.

Den vorliegenden Akten ist nicht zu entnehmen, dass eine Überprüfung der Anbieter der Konkurrenzprodukte des CdT und ihrer Versicherungsprodukte nach den rechtlichen Kriterien, die die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zugrunde legt, durchgeführt wurde bzw. dass eine Prüfung durch diese nachgeordnete Behörde erfolgt ist. Der Zeuge Martin Huth hat ebenfalls bestätigt, dass diese Prüfungen nicht stattgefunden haben.

3. Reiseschutzpass (RSP)

Ab Mai 2001 wurde der Reiseschutzpass (RSP) der Firma Reise-Schutz AG dem CdT des ADAC gleichgestellt. Der RSP beinhaltete neben einer Kranken- und Haftpflichtversicherung der Versicherungsunternehmen Allianz und ELVIA auch die Übernahme ggf. entstehender Aufenthalts- und/oder Rückführungskosten nach den §§ 82, 84 AuslG durch die Firma Reise-Schutz AG.

a) Entstehungsgeschichte des RSP

Über die Einzelheiten, die im Ergebnis zu einer Anerkennung der Reise-Schutz AG als Anbieter einer Reiseschutzversicherung führten, ist folgendes bekannt: Ausweislich der Akten des BMI wandte sich der künftige Geschäftsführer der Reise-Schutz AG mit Schreiben vom 17. Juli 2000 an das Ministerium. Er trug dort vor, er beabsichtige – ähnlich wie ein großer, deutscher Automobilclub – ein CdT verbunden mit einer Krankenversicherung anzubieten und bat um einen Gesprächstermin. Die Krankenversicherung werde über eine große deutsche Krankenversicherung rückgedeckt werden.

Der Kontakt zwischen dem Geschäftsführer der Reise-Schutz AG und dem AA wurde über das BMI vermittelt. So erklärte die Zeugin Susanne Fries-Gaier, dass ein Referent im Referat A 6 des BMI den Geschäftsführer der Reise-Schutz AG den Mitarbeitern des AA als jemand vorgestellt habe, der die Zulassungskriterien für ein dem CdT ähnliches Produkt erfülle. Der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG sei der erste im Verlauf ihrer Tätigkeit im Referat 508 gewesen, der bereit gewesen sei, die Verpflichtungserklärungen nach den §§ 82 und 84 AuslG einzugehen. Alle übrigen, die zuvor schon einmal nachgefragt hätten, seien immer davor zurückgeschreckt.

Im Dezember 2000 gründete der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG, der seit 1984 Allianz-Generalvertreter in Weinsberg, Baden-Württemberg gewesen war, eine eigene Gesellschaft, die Reise-Schutz AG, um den RSP auf den Markt zu bringen. Zuvor hatte er die formale Genehmigung der Allianz zur Gründung der Gesellschaft eingeholt.

Wie bereits unter Nummer 2 dargelegt, bestanden bei der Anerkennung der Reiseschutzpässe der Reise-Schutz AG als Nachweis im Visumverfahren im Mai 2001 die später gültigen Kriterien zur Überprüfung der Anbieter noch nicht. Eine Überprüfung der in der Reise-Schutz AG handelnden Personen hinsichtlich ihrer Vertrauenswürdigkeit hatte nicht stattgefunden. Insbesondere zu einem Mitarbeiter, dem späteren Geschäftsführer der Itres GmbH, lagen zu diesem Zeitpunkt bereits umfangreiche Erkenntnisse bei den Ermittlungsbehörden vor (vgl. hierzu unter Nummer 4). Der Zeuge Bernd Westphal, der bis Mitte September 2001 Leiter des Referates 508 war, konnte sich nicht mehr daran erinnern, ob eine Überprüfung des Geschäftsführers der Reise-Schutz AG durch das AA stattgefunden hat. Wie der Zeuge Hartwig Meyer bei seiner Befragung am 30. Juni 2005 erklärte, wurde die Allianz nicht über die finanziellen Verhältnisse des Geschäftsführers der Reise-Schutz AG oder seiner Firma

Reise-Schutz AG befragt. Der Zeuge Martin Huth, der seit August 2001 mit Fragen des Visumrechts befasst war, hat in dieser Hinsicht ausgeführt, AA und BMI hätten erst ab August 2001 begonnen, gemeinsame Kriterien (siehe hierzu ebenfalls unter Nummer 2.) festzulegen. Aus den ihm vorliegenden Unterlagen habe sich auch nicht ergeben, dass eine Prüfung des Geschäftsführers der Reise-Schutz AG stattgefunden habe. Er, der Zeuge Martin Huth, habe daraufhin den Referenten im Referat A 6 des Bundesministeriums des Innern um Vornahme der Prüfung gebeten, was dieser jedoch abgelehnt habe. Hierauf-hin sei er an den Geschäftsführer der Reise-Schutz AG herangetreten und habe diesem mitgeteilt, dass er seine Bonität nachträglich nachweisen müsse.

Die Aussage des Zeugen Martin Huth, derzufolge erst nachträglich die Bonität des Geschäftsführers der Reise-Schutz AG geprüft wurde, wird durch ein Schreiben des Auswärtigen Amts an den Geschäftsführer der Reise-Schutz AG vom 15. Oktober 2001 bestätigt, mit dem um Übersendung von Unterlagen gebeten wird, die zum Nachweis der Leistungsfähigkeit der Reise-Schutz AG im Rahmen der sich aus der Verpflichtungserklärung ergebenden Haftung geeignet sind. Diese Aussage deckt sich im Übrigen mit den Ausführungen der Zeugin Susanne Fries-Gaier, die dargelegt hat, dass der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG einen hohen Betrag als Nachweis für seine Bona-fide-Eigenschaft auf ein Sperrkonto eingezahlt habe. Die Zeugin Susanne Fries-Gaier war der Meinung, alle übrigen Prüfungen hätten dem BMI oblegen. Eine Prüfung habe auch nicht durch das AA erfolgen können. Da der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG ihnen als jemand vorgestellt worden sei, der mit der Allianz und der ELVIA eine Kooperation habe, seien sie davon ausgegangen, dass er die erforderliche Qualifikation besitze.

Einem Vermerk des Rechtsbeistands der HanseMerkur Reiseversicherung AG über eine Besprechung im BMI am 29. November 2001 zufolge wurde die HanseMerkur von Seiten des BMI dahingehend informiert, dass die Reise-Schutz AG einen Fonds von 500 000 DM als Sicherheit für die Verpflichtungen nach den §§ 82, 84 AuslG habe nachweisen müssen.

Modalitäten, nach denen Reiseschutzpässe zu veräußern gewesen wären, wurden nicht festgelegt. Über die Verkaufsorte gibt der Erlass vom 2. Mai 2001 wie folgt Auskunft:

„Der Einlader kann einen solchen Reise-Schutz-Pass bei Reisebüros oder über die Industrie- und Handelskammer ab 70 DM erwerben."

In dieser Hinsicht ging man von der Annahme aus, dass es im eigenen Interesse des Versicherungsunternehmens sei, Missbrauch zu verhindern. Einblick in den Grundgedanken, der zu dieser Annahme führte, geben die Ausführungen, die in Beantwortung eines Fragenkataloges zum Ermittlungsverfahren gegen den Geschäftsführer der Reise-Schutz AG am 17. Oktober 2002 durch AA und BMI erfolgten:

„Es ist zunächst nicht Aufgabe der deutschen Auslandsvertretungen, Vertriebswege oder Vertriebspartner der verschiedenen Reiseschutzversicherungen zu überprüfen. Die Überprüfung der vorgelegten Dokumente beschränkt sich auf die Echtheit. Es liegt im kaufmännischen Risiko des Versicherungsunternehmers als Verpflichtungsschuldner, im Schadensfalle auch dann die von ihm ausgestellten Policen zu honorieren, wenn sie nicht von dem, der sie ursprünglich erworben hat oder für den sie bestimmt waren, genutzt werden. Je häufiger diese Policen von Personen – auf welchen Wege und unter wessen Vermittlung auch immer -erworben wurden, die später die inländischen Behörden zu Ansprüchen gegen den Verpflichtungsschuldner berechtigten, desto größer der wirtschaftliche Verlust des Versicherungsunternehmers und desto größer sein mutmaßliches Interesse, sichere Vertriebswege zu finden."

Nach Aussage von Bundesminister Joseph Fischer sei er mit der Frage einer Überprüfung der Reise-Schutz AG nicht befasst gewesen.

Am 23. April 2001 übersandte der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG dem AA eine Verpflichtungserklärung der Reise-Schutz AG. Die dort übernommene Verpflichtung lautete wie folgt:

„Die Gesellschaft RS Reise-Schutz AG verpflichtet sich, gemäß § 84 Ausländergesetz die Kosten für den Lebensunterhalt eines Ausländers zu tragen, der bei einer deutschen Auslandsvertretung in der Russischen Föderation unter Vorlage eines ‚Reise-Schutz-Passes' (…) unserer Gesellschaft einen Visumantrag gestellt hat.

Im Einzelnen werden aus dieser Verpflichtung sämtliche öffentlichen Mittel von der Gesellschaft RS Reise-Schutz AG erstattet, die für den Lebensunterhalt des Ausländers, einschließlich der Versorgung mit Wohnraum, der Versorgung im Krankheitsfall und bei Pflegebedürftigkeit aufgewendet werden, auch soweit die Aufwendungen auf einen gesetzlichen Anspruch des Ausländers beruhen.

Aufwendungen, die auf einer Beitragsleistung beruhen, sind von dieser Verpflichtung ausgeschlossen.

Darüber hinaus werden von dieser Verpflichtungserklärung die Kosten der Abschiebung, Zurückschiebung und Zurückweisung gem. § 82 AuslG erfasst."

In dem Begleitschreiben führte der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG aus, dass der Versicherungsschutz nach den §§ 82 und 83 des Ausländerrechts bis zu 2 700 Euro und im Krankheitsfalle bis zu 30 000 Euro betrage.

Am 16. Juli 2001 wurde dem Geschäftsführer der Reise-Schutz AG von der Allianz ein Gruppenversicherungsvertrag zur Verfügung gestellt, bei der die Reise-Schutz AG Versicherungsnehmer war und durch den die private Haftpflicht für Privatpersonen mit gültigem Visum versichert wurde. Der Zeuge Hartwig Meyer bekundete vor dem Ausschuss, dass Verhandlungen zwischen dem Geschäftsführer der Reise-Schutz AG und der Allianz vorausgegangen seien, die am 19. September 2000 mit einer Anfrage des Geschäftsführers der Reise-Schutz AG bei der Allianz begonnen hätten.

Die zunächst in Erwägung gezogene Überlegung, eine Rechtsschutzversicherung in das Versicherungspaket einzubeziehen, sei unter Verbraucherschutzgesichtspunkten verworfen worden, da eine solche Versicherung von den Versicherten nicht in Anspruch genommen werden könnte. Der Haftpflichtvertrag sei mit 10 Cent pro Tag kalkuliert worden. Die Deckungssumme habe 500 000 Euro für Personenschäden und 50 000 Euro für Sachschäden betragen. Zudem sei eine Selbstbeteiligung von 500 Euro vorgesehen gewesen.

Zur Dauer der Versicherungen führte der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG in einer E-Mail vom 28. September 2000 aus:

„Die Versicherungen müssen nach Tagen abgeschlossen werden genau für die Dauer des Visa, die wirkliche Reisedauer ist meistens kürzer."

Der Zeuge Hartwig Meyer betonte in seiner Vernehmung, dass die Allianz und die ELVIA zwar der Reise-Schutz AG als Produktgeber die Privathaftpflicht- und die Reisekrankenversicherung zur Verfügung gestellt hätten, der Vertrieb der Reiseschutzpässe sei jedoch allein durch die Reise-Schutz AG erfolgt.

b) Einführung des RSP

Mit Erlass des Auswärtigen Amts vom 2. Mai 2001 (Dokument Nr. 106) wurde die Weisung erteilt, bei Vorlage des RSP im Visumverfahren in gleicher Weise zu verfahren wie auch bei Vorlage des CdT des ADAC. Im Gegensatz zum CdT sollte der RSP allerdings nicht im Ausland vertrieben werden, sondern im Inland bei verschiedenen Reisebüros und den Industrie- und Handelskammern erworben werden können. Zielgruppe waren Privat-, Dienst- und Geschäftsreisende, wobei der RSP zunächst einmal nur für die Einladung von Staatsangehörigen aus Russland und den GUS-Nachfolgestaaten angeboten werden sollte. In dem Erlass wurde ausgeführt, dass es für viele deutsche Firmen eine große zeitliche Belastung darstelle, zur Einladung eines visumpflichtigen Geschäftspartners, der seine Reise nicht aus eigenen Mitteln finanzieren könne, eine Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG bei der örtlichen Ausländerbehörde abzugeben. Im Übrigen habe sich gezeigt, dass die Ausländerbehörden aus Zeit- und Personalmangel bei der Annahme der Verpflichtungserklärung immer seltener eine Bonitätsprüfung vornähmen. Dies habe zur Folge, dass letztlich nicht abschließend gesichert sei, ob der Verpflichtungsgeber im Krankheitsfall des Eingeladenen auch wirklich die unter Umständen sehr hohen Krankenbehandlungskosten tragen könne. Wörtlich hieß es in dem Erlass:

„Aus den geschilderten Gründen hat ein vertrauenswürdiges deutsches Reiseunternehmen gemeinsam mit den Versicherungen Allianz und Elvia eine Reiseversicherung zusammengestellt, die das Risiko eines Krankheitsfalls ebenso abdeckt, wie ggf. im Zusammenhang mit dem Aufenthalt des Ausländers entstehende Kosten nach §§ 82 und 84 AuslG."

Das BMI teilte am 19. Juni 2001 allen Innenministerien und Senatsverwaltungen für Inneres der Länder mit, dass es bis auf weiteres seine Zustimmung zur Verwendung des RSP zur Anspruchssicherung im Visumverfahren erteilt habe (Dokument Nr. 107). Im Weiteren führte es aus:

„Mit Vorlage des RSP bei der Auslandsvertretung kann der erforderliche Nachweis ausreichender finanzieller Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhaltes einschließlich aller im Rahmen des Aufenthaltes ggf. entstehenden Aufwendungen (z. B. Krankenversicherung, Rückreise) somit grundsätzlich als erbracht gelten, es sei denn, es liegen im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte für eine rechtswidrige Erlangung oder einen rechtswidrigen Gebrauch vor. Eine individuelle Bonitätsprüfung im Visumverfahren ist dadurch entbehrlich."

Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, dass der ADAC in Fällen eines CdT nur in wenigen Fällen in Regress genommen worden sei. Um diese Praxis zu ändern, wurde daher um Information und Sensibilisierung der Ausländerbehörden gebeten.

c) Änderung der Regelungen für Reiseschutzversicherungen durch Erlass vom 29. Januar 2002

aa) Entstehungsgeschichte des Erlasses vom 29. Januar 2002

Eine Änderung der für Reiseschutzversicherungen geltenden Regelungen wurde mit Erlass des Auswärtigen Amts vom 29. Januar 2002 (Dokument Nr. 10) vorgenommen.

Die Gründe, die zur Aufhebung des Erlasses vom 15. Oktober 1999 und Neuregelung des gesamten Verfahrens mit Reiseschutzversicherungen führten, schilderte der Zeuge Matthias von Kummer vor dem Ausschuss wie folgt:

„Zur Entscheidung haben sicherlich die Ihnen bekannten Zahlen insbesondere aus Kiew beigetragen, die ja wirklich dramatisch gestiegen sind. (…) Einen Grund haben wir dann auch schließlich in diesem Erlass vom 15. Oktober 1999 gesehen. Dazu hat es natürlich im Referat (…) auch heftige Diskussionen gegeben, weil diese Kollegen zum Teil ja auch Verfasser dieser Erlasse waren. (…) Aber wir meinten eben, auf die wachsende Zahl von Visaanträgen und die Missbrauchszahlen reagieren zu müssen, also auf den wachsenden Missbrauch. Von Zahlen kann man ja objektiv gar nicht sprechen; denn die haben wir ja gar nicht. Aber auf den wachsenden Missbrauch – er war ja bekannt – mussten wir reagieren."

Einer derjenigen Kollegen im Referat 514, der Anpassungs- und Klärungsbedarf sah, war der Zeuge Martin Huth. In einer internen E-Mail vom 6. September 2001 (Dokument Nr. 108) an seine Referatskollegen begründete er die Notwendigkeit zur Neugestaltung unter anderem mit Klagen der Auslandsvertretungen über Missbrauch bzw. Missbrauchsgefahr beim CdT und der Erkenntnis, dass das CdT-Verfahren im Wesentlichen keine Arbeitserleichterungen bei den Auslandsvertretungen bewirkt hätte. So würden die in Anwendung des Plurez vom 15. Oktober 1999 eingetretenen Erleichterungen

durch die Notwendigkeit einer ständigen Kontrolle der Aussteller wieder kompensiert.

Wie der Zeuge Martin Huth vor dem Ausschuss erläuterte, sei ein weiterer Grund für diese Neuregelung gewesen, dass andere mögliche Anbieter von Reiseschutzversicherungen strengere Maßstäbe im Visumverfahren erforderlich gemacht hätten. Neben der Aufstellung von Kriterien zur Überprüfung von Anbietern sei vom AA mit einer solchen Neuregelung insbesondere die Wiederherstellung der Prüfhoheit der Visastellen über Visaanträge von Antragstellern, die eine Reiseschutzversicherung vorlegten, angestrebt worden. Diese Prüfhoheit habe insbesondere hinsichtlich der Prüfung von Rückkehrwilligkeit und Verwurzelung gelten sollen. Die Reiseschutzversicherung habe nur noch ein Aliud für die Verpflichtungserklärung sein sollen, alle übrigen visumrechtlichen Erfordernisse sollten durch die Botschaft geprüft werden. Man habe eine Regelung angestrebt, bei der eine Kontrolle der Vertriebswege nicht erforderlich gewesen sei. Die volle Dokumentenprüfung bei den Auslandsvertretungen sei nach Aussage der Zeugin Susanne Fries-Gaier auch deshalb angestrebt worden, weil man den Eindruck gehabt habe, dass das für RSP geltende Verfahren qualitativ nicht mit dem CdT-Verfahren vergleichbar sei.

Der Zeuge Martin Huth regte daher an, einen Weg „back to basics“ zu beschreiten und sich auf die eigenen Interessen und Aufgaben zu besinnen, nämlich

– die Reisefreiheit zu fördern, indem für Reisende ohne Einlader die Möglichkeit geschaffen werde, einen den Anforderungen des § 84 AuslG genügenden Finanzierungsnachweis zu erwerben und

– von den Anbietern lediglich zu verlangen, dass sie ihre Haftung für alle Kosten i. S. v. § 84 AuslG erklären und im Übrigen vom AA bzw. BMI als fälschungssicher eingestufte Papiere verwenden.

Vor diesem Hintergrund schlug er vor:

„Unter der Voraussetzung, dass wir den im Plurez von 1999 für den Regelfall vorgesehenen Verzicht auf weitere Nachweise zum Reisezweck und zur Rückkehrbereitschaft fallen lassen und die AVen zu entsprechender Prüfung (im Rahmen des RE v. 03.03. und unter Wahrung der Privilegien für bona-fide Antragsteller bzw. Reisebürokunden) anhalten, dürften sich jegliche Eingriffe (Kontrollen oder Steuerungen) in den Verkauf/Vertrieb erübrigen. CdT, RSP etc. wären damit wieder auf ihre Funktion als Finanzierungsnachweis iSv § 84 AuslG zurückgeführt. Ein Zusammenhang zwischen garantierter Kostenübernahme und Wegfall der Prüfung der Rückkehrbereitschaft besteht nämlich m. E. schon deshalb nicht, weil es im öffentlichen Interesse liegt, dass der ‚Schadensfall‘ gar nicht erst eintritt (und zwar unabhängig davon, ob daraus entstehende Kosten gedeckt sind oder nicht). Die AVen sollten die Rückkehrbereitschaft daher auch bei Inhabern derartiger Papier prüfen und ggfs. auch die Visumerteilung verweigern dürfen. Der ‚Markt‘ sollte sich unter solchen Bedingungen und dem Zugang weiterer Anbieter selbst regulieren und Schwarzhandel und Wucherpreise verhindern. Dieses Verfahren würde die Anbieter auch vor dem Konflikt zwischen Verkaufsinteresse und der bisher vorgeschriebenen Kontrollen bewahren. Eine Beschränkung von Anbietern auf Inlands- oder Auslandsvertrieb wäre ebenfalls obsolet.“

Die Vorschläge des Zeugen Martin Huth stießen bei anderen Mitarbeitern des Referats auf Zustimmung. So heißt es in der E-Mail eines Kollegen – der sich ein weiterer Kollege vollumfänglich anschloss – vom 14. September 2001:

„(…) Eine Rückkehrkontrolle, wie es ursprünglich mit dem CdT durch die Rückgabe des Carnets nach Beendigung der Reise an den Aussteller vorgesehen war, findet ja wohl nicht in dem Maße statt, wie es gewünscht war. Der Reiseschutzpass sieht dieses Instrument überhaupt nicht vor. Damit haben wir letztlich kein Instrument, das überhaupt die Frage der Rückkehrbereitschaft berührt. (…) Im Lichte dieser Aspekte denke ich auch, dass wir zukünftig auch bei Vorlage eines CdT oder Reiseschutzpasses individuell die Rückkehrbereitschaft prüfen sollten.“

Am Ende der internen Willensbildung im Referat 508 entstand der Runderlass vom 29. Januar 2002. Der Zeuge Matthias von Kummer hierzu:

„Durch die dramatischen Ereignisse des Terroranschlags vom 11. September 2001 haben wir uns im Referat 508 praktisch mit dem Start meines Dienstantritts ausschließlich mit der Vorbereitung, dem Entwurf des Terrorismusbekämpfungsgesetzes beschäftigt, das bereits ein verändertes Visumverfahren für so genannte Risikostaaten vorsieht. (…)

Ab Januar konnte ich mich dann auch sozusagen mit der Visaproblematik weltweit beschäftigen. Schwerpunkt war, was Sie nicht verwundern wird, Kiew. Da gab es Berichte über steigende Visumzahlen – bereits hohe Visumzahlen – und auch über steigenden Missbrauch an der Botschaft in Kiew, auch Hinweise auf Visumerschleichung. Wir haben daraufhin am 29. Januar 2002 einen Grundsatzerlass in unserem Referat gemacht, der die Prüfungsmaßstäbe verschärft hat und ausdrücklich die Prüfung aller – ich sage noch einmal: aller – ausländerrechtlichen Voraussetzungen bei Visumerteilung – das ist ganz entscheidend – in Abkehr des Erlasses vom 29. Oktober 1999 [gemeint ist der Erlass vom 15. Oktober 1999], der mit diesem Erlass auch aufgehoben wurde, einfordert. Das heißt, wir haben versucht, die Dinge mit dem Erlass vom 29. Januar 2002 schon in eine andere Richtung zu stellen.“

Gleichzeitig sollte mit dem Erlass auch der weltweite Vertrieb der Reiseschutzpässe zugelassen werden. Wie unter Nummer 7 näher ausgeführt wird, war bereits in einem Schreiben der Botschaft in Tiflis vom 13. August 2001 die Frage aufgeworfen worden, ob ein Vertrieb der RSP im Ausland möglich sei, was offenbar vom Automobilclub von Deutschland e. V. in Kooperation mit dem Geschäftsführer der Reise-Schutz AG angestrebt wurde. Zur Begründung für die Notwendigkeit einer von ihm beabsichtigten Neuregelung führte der Zeuge Martin Huth

in einer E-Mail vom 6. September 2001 (Dokument Nr. 95) u. a. folgende Aspekte an:

– „Klagen der AVen (nicht immer berechtigt) über Missbrauch bzw. Missbrauchsgefahr beim CdT und die Erfahrung, dass das CdT-Verfahren im wesentlichen – keine – Arbeitserleichterungen bei den AVen bewirkt (….)

– das Auftauchen eines neuen ‚Anbieters' (der Reise-Schutz AG) auf dem ‚Markt'. Dieser Anbieter verfügt nicht über ein dem ADAC vergleichbares Vertriebsnetz im Ausland und vermag daher die vom AA für einen Vertrieb gesetzten ‚Bedingungen' (seriöses Vertriebsnetz, welches auch ‚Vorkontrolle' der Antragsteller übernimmt) weder im Inland noch im Ausland zu erfüllen. Bei der gegenwärtigen Beschränkung des Vertriebs des Reiseschutz-Passes (RSP) auf das Inland ist es m. E. nur eine Frage der Zeit, bis die RS-AG offen von Diskriminierung spricht. Dabei ist festzustellen, dass das zu erwartende Aufkommen zusätzlicher Anbieter eine Vereinheitlichung der Bedingungen, unter denen derartige CdTs, RSPs etc. von uns anerkannt werden können, erforderlich macht,

– der Erfahrung, dass wir unsere eigene Verantwortung bei der Überprüfung der Voraussetzungen der Visumerteilung (§ 7 II AuslG unter Beachtung der Vorgaben aus der neuen Visumpraxis) nicht an Dritte delegieren können,

– der Einsicht, dass Missbrauch und Handel mit diesen Papieren (mit der Folge, dass derartige Papiere auf einem Schwarzmarkt zu hohen Preisen verkauft werden) durch ein faktisches Monopol eines oder weniger Anbieter und Verkaufsbeschränkungen (z. B. nur an Personen, welche vom Aussteller bereits als rückkehrwillig eingestuft werden) gefördert werden."

Im Vorfeld einer Neuregelung unterrichtete das zuständige Referat im AA im September 2001 die Auslandsvertretungen in Moskau, Kiew, Tiflis und Minsk über das Vorhaben und bat um eine Stellungnahme zu den damaligen Überlegungen. Ausgangspunkt sei, dass es bisher keinen Auslandsvertrieb von RSP gäbe. Die Reise-Schutz AG wolle einen solchen aber gerne und beanstande eine Monopolstellung des ADAC. Die Rückäußerungen der Botschaften waren kritisch. So hieß es in der Antwort aus Tiflis vom 17. September 2001:

„Wenn Carnet, Reiseschutzpässe oder demnächst neue ähnliche Produkte für alle Reisebüros zugänglich sind, kann also so ziemlich jeder diese Vouchers verkaufen. Die deutschen Partnerorganisationen haben doch gar keine Möglichkeit zu überprüfen, ob sie sich nur verlässliche Partner ausgesucht haben, die ihre Vouchers nicht meistbietend an andere Händler weiterverkaufen. Das Visageschäft ist eines der wenigen lukrativen Geschäfte hier, so dass jeder da gerne mitmischen möchte. Es ist zu befürchten, dass die völlige Freigabe dieser Vouchers auch die Preise in die Höhe treiben wird. (…)

Die Reise-Schutz AG hat sich ja nun auch nicht gerade als besonders verlässlich und erfahren erwiesen, als sie entgegen der eigentlichen Absprache bereits Blanko-Reiseschutzpässe an den georgischen Partner geschickt hat. Die RSP sind hier im übrigen nicht mehr aufgetaucht, seit geklärt wurde, dass alle hier vermittelten RSP von einer nicht berechtigten Person in Deutschland verkauft wurden."

Aus Kiew wurde am 14. September 2001 berichtet, dass insgesamt keine sehr guten Erfahrungen mit den Reiseschutzpässen gemacht worden seien. Die Antragsteller würden von einem blühenden Markt mit den RSP berichten. Einige hätten 500,- DM für einen RSP bezahlt. Bedenken trugen auch die Auslandsvertretungen in Minsk und Moskau vor. So hieß es in der Antwort aus Moskau:

„Wenn man den Verkauf von CdT, RSP usw. völlig freigibt, kann man – etwas überspitzt gesagt – genauso gut an den Grenzen einen Versicherungsschalter aufbauen und jeder, der eine Versicherung kauft, darf einreisen."

Zu diesen Rückäußerungen der Botschaften hat der Zeuge Martin Huth in der Sitzung am 12. Mai 2005 ausgeführt, er sei damals der Auffassung gewesen, dass die Grundkomponenten des Konzeptes von den angeschriebenen Auslandsvertretungen nicht sehr gut verstanden worden seien. Denn es sei keine positive Rückmeldung zu der Ankündigung erfolgt, den Botschaften ihre Prüfhoheit wieder in die Hände zu geben.

Im Vorfeld der Neuregelung schrieb der stellvertretende Leiter des Referats 508 im Oktober 2001 an den Referenten H. im Bundesministerium des Innern in einer E-Mail:

„CdT und RSP wurden bisher nur von unseren Auslandsvertretungen in den GUS-Staaten bzw. Rumänien als eine Art bessere Verpflichtungserklärung akzeptiert. (Bitte bloß kein Wort darüber, dass das praktisch in den vergangenen Monaten eine Eintrittskarte nach Deutschland war!)"

Zu diesem Zitat seines Mitarbeiters befragt, hat der Zeuge von Kummer, der seit September 2001 Referatsleiter des zuständigen Referates im Auswärtigen Amt war, ausgeführt, dass es ihm nicht bekannt gewesen sei. Das Zitat hätte sicherlich Anlass gegeben, dies zu thematisieren. Das Verhalten des an dem Schriftwechsel beteiligten Referenten im Referat A 6 des Bundesministeriums des Innern hat auch Bundesminister Otto Schily während seiner Befragung gerügt. Er merkte hierzu an, das Verhalten des Referenten müsse als „undurchsichtig" bezeichnet werden. Aus den inzwischen aufgefundenen Akten sei der Eindruck gewonnen worden, dass dieser Referent Informationen, wenn sie nachteilige Mitteilungen über das CdT oder andere Reiseschutzversicherungen enthielten, eher zurückgehalten habe. Der Umgang mit der oben zitierten E-Mail-Nachricht sei ein Beispiel für diese Verhaltensweise. Solch eine Erkenntnis hätte der Leitungsebene vorgetragen werden müssen. Es sei sicherlich zu beanstanden, wenn dies nicht geschehen sei.

bb) Regelungsgehalt des Erlasses

Am 29. Januar 2002 wurde der Erlass, der vom BMI mitgezeichnet wurde und vom Referatsleiter 508 unterzeichnet wurde, vollzogen. In dem Erlass wurde ausgeführt:

„Die bisherigen guten Erfahrungen mit CdT und RSP sowie das zu erwartende Interesse weiterer Versicherungsunternehmen machen es erforderlich, die Bedingungen, unter denen derartige Reiseschutz-Versicherungen als neben der Verpflichtungserklärung gleichberechtigter Finanzierungsnachweis anerkannt werden können (und sollen), grundsätzlich neu zu regeln, daneben aber nunmehr auch deren weltweite Anerkennung zu ermöglichen."

Gleichzeitig wurde angekündigt, auch andere inländischer Reiseversicherungen als Finanzierungsnachweis im Visumverfahren zu berücksichtigen. Die Auswahl geeigneter Versicherungsunternehmen bzw. der von ihnen angebotenen Reiseschutzversicherungen erfolge gemeinsam durch das BMI und das AA. Maßgebliche Auswahlkriterien seien neben der Bonität des Unternehmens das Vorliegen eines den Anforderungen der §§ 82, 84 AuslG genügenden Versicherungsschutzes sowie die Fälschungssicherheit des verwendeten Versicherungsscheins. Anerkannte Reiseschutzversicherungen könnten im In- und Ausland frei vertrieben und von Einladern wie Visumantragstellern erworben werden.

Aufgrund der Probleme bei der Umsetzung des Erlasses vom 15. Oktober 1999, wonach bei Vorlage eines CdT in der Regel auf die Vorlage weiterer Unterlagen zum Zweck der Reise, zur Finanzierung sowie zur Rückkehrbereitschaft verzichtet werden sollte (vgl. oben unter Teil C Abschnitt IV Nr. 5), wurde jene Regelung mit diesem neuen Erlass vom 29. Januar 2002 ausdrücklich aufgehoben und statt dessen eindeutig auf die Pflicht der Auslandsvertretungen zur Prüfung dieser Voraussetzungen der Visumerteilung hingewiesen. Wörtlich hieß es dazu:

„Die Reiseschutzversicherung berechtigt den Inhaber, diese im Rahmen seines Antrags auf Erteilung eines Visums für einen Kurzzeitaufenthalt bis zu drei Monaten ohne Aufnahme einer Erwerbstätigkeit als Finanzierungsnachweis gem. §§ 82, 84 AuslG vorzulegen. Die Auslandsvertretung nimmt dabei eine Ausfertigung des Versicherungsscheins zur Visumakte und verzichtet im Übrigen auf die Vorlage anderer bzw. ergänzender Finanzierungsnachweise. Davon unbenommen bleibt die Pflicht der Auslandsvertretung zur Überprüfung der übrigen Voraussetzungen zur Visumerteilung (z. B. Rückkehrberechtigung, Rückkehrbereitschaft bzw. Verwurzelung im Heimatland) entsprechend den Vorgaben der allgemeinen Runderlasse, insbesondere des RE vom 03.03.00, sowie der Grundsatz der persönlichen Vorsprache."

Hinsichtlich der für den Aufenthalt im Bundesgebiet erforderlichen finanziellen Mittel des Antragstellers enthält der Erlass in seiner Nummer 4 die folgende Regelung:

„Zur Vermeidung von Missverständnissen seitens der Inhaber von Reiseschutzversicherungen werden die Auslandsvertretungen gebeten, diese auf das in Anlage 7 der GKI aufgeführte Erfordernis der Mitführung ausreichender Finanzmittel (Richtwert: EUR 25,-/Tag, bar oder Kreditkarte) gesondert hinzuweisen, sowie darauf, dass diesbezüglich auch Kontrollen an den Grenzen durchgeführt werden."

Schließlich werden die Auslandsvertretungen in dem Erlass über die Aufhebung jeglicher Kontrolle des Vertriebs informiert. Dafür hätten die Auslandsvertretungen volle Prüfhoheit:

„Es wird jedoch vorsorglich darauf hingewiesen, dass der Vertrieb derartiger Versicherungen keiner Kontrolle durch die Auslandsvertretungen bedarf. Die Auslandsvertretungen haben im Visumverfahren die volle Prüfhoheit, d. h. der Besitz einer Reiseschutzversicherung berechtigt nicht zum Erhalt eines Visums, wenn der Auslandsvertretung andere in der Person des Antragstellers liegende Ablehnungsgründe bekannt sind. Die Tatsache allein, dass ein ausländischer Vertriebspartner der Reiseschutzversicherung möglicherweise nicht das Vertrauen der örtlichen Auslandsvertretung genießt, rechtfertigt daher keine Ablehnung. Etwas anderes gilt lediglich dann, wenn der Versicherungsschein offensichtlich ge- oder verfälscht worden ist."

Abschließend wird darauf hingewiesen, dass der Erlass mit dem Bundesministerium des Innern abgestimmt sei.

Zusammenfassend erläuterte Bundesminister Joseph Fischer in seiner Vernehmung durch den Ausschuss zum Sinn und Zweck der Neuregelung:

„[Dieser Erlass] war (…) so aufgebaut, dass aufgrund des Auftauchens von Konkurrenten, die über das Vertriebssystem Partner-Automobilclubs nicht verfügten, weltweit freigegeben wurde (…) Gleichzeitig (…) wurde aber der Erlass vom 15. Oktober aufgehoben, worin ja eine gewisse Schlüssigkeit (…) liegt; denn der Erlass vom 15. Oktober war ja nur bezogen auf die Monopolvertriebsstruktur ADAC mit dem Produkt Carnet de Touriste. Deshalb – so zumindest versuche ich die Gedanken des Erlasses vom 29. Januar nachzuvollziehen – haben sich die Autoren gedacht: Wenn wir jetzt den Schritt machen, dass auch von Konkurrenzanbietern im Ausland (…), sprich Ukraine, der Reiseschutzpass der Reise-Schutz AG vertrieben werden durfte, dann muss allerdings – ich unterstelle jetzt einmal, dass man so gedacht hat – das Element, was aufgrund des Bona-fide-Charakters des ADAC und der Partnerorganisationen möglich war, nämlich gemäß dem Erlass vom 15. Oktober keine weiteren Reisezweck und Rückkehrbereitschaft nachweisenden Dokumente mehr abzufragen, aufgehoben werden. So zumindest stellt sich das jetzt in meinem Kopf aus der Erinnerung dar.

Es wurde mit diesem Erlass vom 29.01. eben wieder eingeführt, dass auch die anderen Elemente (…), also Reiseziel, Reisezweck mit Rückkehrbereitschaft, jetzt wieder zu prüfen sind. Das heißt, dass dieses Instrument nicht mehr wie nach dem 15. Oktober das Carnet-de-Touriste-Instrument sozusagen einen gewissen Blankocharakter

hatte – also: Habe ich das, sind die anderen Dinge nicht zu prüfen? –, sondern dass dann, wenn ein Reiseschutzpass in Kiew gekauft wird – ich zitiere nur den Erlass –, die Dinge geprüft werden müssen. So zumindest habe ich diesen Erlass in Erinnerung."

cc) Beteiligung des Bundesministeriums des Innern

Der Erlass vom 29. Januar 2002 war mit dem Referenten H. aus dem Bundesministerium des Innern abgestimmt. Mit Schreiben vom 19. Dezember 2001 wurde dem BMI der Entwurf des Runderlasses mit der Bitte um Mitzeichnung bzw. Mitteilung ergänzender Änderungen zugeleitet. Die Mitzeichnung durch das BMI erfolgte daraufhin – unter Mitteilung einiger Verbesserungsvorschläge – mit Schreiben des Referenten H. vom 10. Januar 2002.

Vor Inkrafttreten des Erlasses übermittelte das AA dem BMI am 25. Januar 2002 eine überarbeitete Fassung des beabsichtigten Runderlasses. Hierin teilte es dem BMI mit, es gehe davon aus, dass das BMI die für die Zulassung neuer Versicherer erforderlichen Voraussetzungen mit den Versicherungsunternehmen besprechen werde. Die nachfolgende Entscheidung über die Anerkennung derartiger Versicherungen träfen AA und BMI gemeinsam.

4. Travel Voucher der Firma Itres GmbH

Am 20. August 2001 teilte der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG einer Mitarbeiterin des Referates 508 im Auswärtigen Amt, der Zeugin Susanne Fries-Gaier mit, dass er sich von einem seiner Mitarbeiter getrennt habe. Dieser Mitarbeiter sei noch im Besitz einer gewissen Anzahl von RSP, die er zu hohen Preisen verkaufe. Der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG habe erfahren, dass der Mitarbeiter mit unausgefüllten Versicherungsbestätigungen zu Pauschalpreisen handele. Ihn irritiere die Nachricht, dass sein ehemaliger Mitarbeiter die Zulassung von AA und BMI bekommen habe und zum 1. September 2001 mit einer eigenen Versicherung auf den Markt kommen werde.

Zu diesem Vorgang befragt, bekundete die Zeugin Susanne Fries-Gaier vor dem Ausschuss, sie habe die Hinweise des Geschäftsführers der Reise-Schutz AG an ihren Vorgesetzten sowie an das zuständige Referat im BMI weitergegeben. Das BMI habe offenbar trotz der mitgeteilten Erkenntnisse keinerlei Bedenken gehabt, den Travel Voucher der Itres GmbH zu vertreiben.

Das Auswärtige Amt selbst habe keine Prüfungen vorgenommen. Für die Sicherheit gewisser Dokumente, die Anzahl der Rückführungsfälle und das Erkennen illegaler Einreise sei das BMI zuständig. Im Einzelnen könne sie nicht mehr erinnern, ob es eine Rückmeldung des BMI gegeben habe. Sie nehme aber an, dass dies der Fall gewesen sei. Wenn das BMI das AA darüber informiert habe, dass jemand die Kriterien erfülle, seien sie davon ausgegangen, dass die Prüfung tatsächlich vollzogen worden sei. Über die Mitteilung des Geschäftsführers der Reise-Schutz AG habe sie zudem die Auslandsvertretungen informiert. Wenn dies nicht mit Plurez geschehen sei, so müsse es auf jeden Fall eine Information per E-Mail gegeben haben.

Der Zeuge Martin Huth erläuterte ebenfalls, er habe keine Prüfung der Firma Itres, deren Geschäftsführer zuvor Mitarbeiter der Reise-Schutz AG gewesen war, vorgenommen, sondern mehrfach das BMI darauf hingewiesen, dass die Prüfung entsprechend der aufgestellten Bedingungen durch das BMI zu erfolgen habe. Diese Aussage wird durch eine von ihm verfasste E-Mail vom 13. November 2001 an den Referenten im Referat A 6 des BMI bestätigt. Ferner bekräftigte der Zeuge Martin Huth vor dem Ausschuss seine Auffassung, nur das BMI verfüge über die Mittel, eine solche Überprüfung vorzunehmen. AA und BMI hätten sich darauf geeinigt, dass das BMI die Bedingungen prüfe, die Entscheidung dann aber gemeinsam getroffen werde.

Tatsächlich wandte sich der Geschäftsführer der Itres GmbH zunächst offenbar mündlich und anschließend schriftlich am 17. Oktober 2001 unter dem Briefkopf „Itres GmbH Versicherungsvermittlung in Gründung" an das BMI und bat um einen Gesprächstermin, da er beabsichtige, analog dem ADAC und der Reise-Schutz AG eine Reiseschutzversicherung anzubieten. Die Reisekranken-, Unfall- und Haftpflichtversicherung, einschließlich der Abschiebekosten, solle durch die Schwarzmeer und Ostsee Versicherungs-Aktiengesellschaft SOVAG übernommen werden. Der Referent im Referat A6 des BMI schlug dem Auswärtigen Amt sowie dem ebenfalls beteiligten Nachbarreferat A 2 im BMI mit Schreiben vom 2. November 2001 vor, ein Gespräch mit dem Geschäftsführer der Itres GmbH zu führen. In einem beigefügten Vermerk, den er seinen Vorgesetzten, der Abteilungsleitung und seinem Referatsleiter, zur Kenntnis gab, wies er gleichzeitig aber darauf hin, dass der Geschäftsführer der Itres GmbH aus der Reise-Schutz AG wegen missbräuchlicher Verwendung von Versicherungspolicen ausgeschieden sei. Im AA sei bekannt, dass dieser bislang bei der Beschaffung von Visa in mehreren hundert Fällen als „Beschaffer" von Verpflichtungserklärungen aufgetreten sei. Er empfahl daher, die Itres GmbH nicht ohne gründliche Prüfung in den Genuss der für den ADAC und die Reise-Schutz AG geltenden Regelungen kommen zu lassen. Der zuständige Abteilungsleiter verfügte handschriftlich auf dem Vermerk „sollte abgelehnt werden".

Am 2. April 2002 gab die Itres GmbH eine Verpflichtungserklärung gegenüber dem BMI und dem AA ab. Hierin verpflichtete sich die Firma, für entstehende Kosten von Inhabern eines Travel Vouchers in unbegrenzter Höhe für Krankheitskosten, bis 10 000 Euro für Rückführungskosten, bis 1 000 000 Euro für Haftpflichtschäden, bis 6 000 Euro für Heimtransportkosten, bis 50 000 Euro infolge eines Unfalls bei Vollinvalidität und bis 5 000 Euro infolge eines Todesfalls durch Unfall aufzukommen. Zuvor hatte die Itres GmbH bereits eine Bescheinigung der Nord LB vom 4. Dezember 2001 vorgelegt, mit der ein Kapital in Höhe von 500 000 DM nachgewiesen wurde.

In einer Besprechung mit der Itres GmbH am 12. April 2002, an der Vertreter des AA und des BMI teilnahmen,

legte der Geschäftsführer der Itres GmbH Unterlagen vor, die bestätigten, dass ein Nachweis der Übernahme eines Versicherungsschutzes, ein hinreichend gegen Fälschung und Verfälschung geschützter Versicherungsnachweis und eine Verpflichtungserklärung gegenüber dem AA und dem BMI nach den §§ 82, 84 AuslG vorhanden seien. BMI und AA waren sich daher im Ergebnis einig, dass die Reiseschutzversicherung der Itres GmbH als Surrogat für eine Verpflichtungserklärung nach den §§ 82, 84 AuslG anerkannt werden könne. Mit Erlass vom 25. April 2002 (Dokument Nr. 109) wies das AA die Auslandsvertretungen in den GUS-Staaten daher an, das Verfahren für Reiseschutzversicherungen als Finanzierungsnachweis im Visumverfahren ab dem 15. Mai 2002 auch auf Travel Voucher der Firma Itres GmbH anzuwenden.

Am 2. Juli 2002 teilte die Botschaft in Kiew dem AA mit, eine Überprüfung des Geschäftsführers der Itres GmbH durch den BKA Verbindungsbeamten habe ergeben, dass gegen diesen in der Bundesrepublik Deutschland ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Geldwäsche betrieben werde. Dieses Verfahren werde von der Staatsanwaltschaft in Braunschweig aktiv verfolgt und sei noch nicht abgeschlossen. Bereits im Jahre 1992 sei der Geschäftsführer der Itres GmbH Beschuldigter in zwei Betrugsverfahren gewesen, deren Ausgang allerdings nicht bekannt sei. Sein Name tauche auch im Umfeld einer Tätergruppe in Berlin auf, gegen die aktuell wegen des Verdachts der Geldwäsche ermittelt werde. Die Botschaft bat um Weisung, ob in Anbetracht dieser Erkenntnisse weiter mit der Itres GmbH zusammengearbeitet werden solle. Das AA sagte der Botschaft hieraufhin mit Schreiben vom 30. Juli 2002 zu, die Angelegenheit eingehend zu prüfen und gemeinsam mit dem BMI zu entscheiden, ob die Zusammenarbeit mit der Firma Itres GmbH fortgesetzt werden könne. Bis dahin werde die Botschaft gebeten, weiterhin Travel Voucher dieser Firma anzuerkennen und Visaanträge mit Travel Voucher der üblichen ausländerrechtlichen Prüfung zu unterziehen. Diese Weisung war das Ergebnis eines E-Mail-Schriftwechsels zwischen dem BMI und dem AA, in dem die Angelegenheit erörtert worden war.

Mit Schreiben vom 17. September 2002 informierte das AA das BMI darüber, dass die Firma Itres GmbH durch einen lokalen Vertreter versuche, Visaanträge unter Vorlage von Travel Voucher einzureichen. Dieser Vertreter habe sich auch des öfteren im Auswärtigen Amt nach der Möglichkeit der weiteren Anwendung des Travel Voucher erkundigt. Er sei einschlägig bekannt, so sei z. B. gegen ihn ein Ermittlungsverfahren wegen Schleusungskriminalität und Menschenhandel bei der Staatsanwaltschaft Frankfurt/Oder anhängig. Dem Auswärtigen Amt lägen keine Nachweise darüber vor, dass die Firma Itres GmbH die eingegangenen Verpflichtungen auch übernehmen könne. Über die Auskunft sei die Firma in Deutschland nicht ermittelbar, unter ihrer Telefonnummer erscheine teilweise eine automatisierte Ansage, die nicht einmal den Namen der Firma Itres GmbH zu erkennen gäbe. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen teile das AA die Bedenken der Botschaft Kiew. Die Botschaft habe die Akzeptanz des Travel Voucher mit der Begründung, es seien in den nächsten zwei Wochen keine Termine für eine Antragstellung mehr zu vergeben und mit dem Hinweis, dass in der ersten Oktoberwoche die Software in der Visastelle umgestellt und dafür die Visastelle geschlossen werde, vorläufig ausgesetzt. Das AA halte die Firma Itres GmbH angesichts der anhängigen Ermittlungsverfahren nicht für hinreichend seriös, als dass eine weitere Akzeptanz des Travel Voucher als Finanzierungsnachweis in Frage käme. Es rege daher an, die Zusammenarbeit mit der Firma Itres GmbH unverzüglich bis auf Weiteres einzustellen. Weiterhin führte das AA aus:

„Die weitere Anerkennung und Zusammenarbeit ist nicht zu vertreten und wird in Missbrauchsfällen möglicherweise weitere Vorwürfe hinsichtlich der Auswahl der Unternehmen durch BMI und AA nach sich ziehen. Für die Akzeptanz von Reiseschutzversicherungen im Visumverfahren ist es nach Ansicht des AA unerlässlich, dass es sich bei allen Partnern und ihren Vertretern vor Ort um Personen handelt, die strafrechtlich bislang nicht in Erscheinung getreten sind und gegen die auch keine straf- oder ausländerrechtlichen Ermittlungen anhängig sind."

Mit Blick auf die gesammelten Erfahrungen schlug das AA vor, die Kriterien für eine Zusammenarbeit mit einem Anbieter einer Reiseschutzversicherung zu erweitern (siehe hierzu oben unter Nummer 2).

Nachdem das Referat BGS II 2 im BMI am 18. September 2002 das Vorliegen von Ermittlungsverfahren bestätigt hatte, stimmte das BMI der vom AA vorgeschlagenen Vorgehensweise mit Schreiben vom 19. September 2002 zu. Mit Erlass vom 20. September 2002 wurden die Auslandsvertretungen daher gebeten, Travel Voucher der Firma Itres GmbH bis auf weiteres nicht mehr als Finanzierungsnachweis nach §§ 82, 84 AuslG anzuerkennen. Der Itres GmbH wurde mit Schreiben des Auswärtigen Amts vom 7. November 2002 mitgeteilt, dass Travel Voucher als Finanzierung nach §§ 82 und 84 AuslG bis auf weiteres nicht mehr anerkannt würden.

Im April 2003 erhielt die Firma Itres GmbH ein Schreiben des Auswärtigen Amts, wonach Reiseschutzversicherungen nicht mehr als Surrogat für eine Verpflichtungserklärung anerkannt werden könnten (Dokument Nr. 110). Im Weiteren führte das AA zur verbleibenden Wirkung des Produktes als Nachweis einer bestehenden Krankenversicherung unter Nutzung einer bestehenden Standardformulierung aus:

„Das Auswärtige Amt begrüßt das aufwändige und fälschungssichere Versicherungsdokument, wie es von Ihnen für die Verwendung im Visumverfahren beabsichtigt ist. Es wird gegenüber anderen Reisekrankenversicherungen eine Privilegierung im Visumverfahren darstellen. Auch wird das Auswärtige Amt unter anderem auf der eigenen Website Ihre Reiseschutzversicherung als Absicherung im Visumverfahren benennen."

Zu diesem Schreiben befragt hat der Bundesminister des Auswärtigen, Joseph Fischer, in der Sitzung am 25. April 2004 ausgeführt, dass man den Stil des Schreibens sicherlich bemängeln könne. Entscheidend hieran sei allerdings die Mitteilung gewesen, dass das Dokument keine Surrogatfunktion mehr habe.

5. Travel Care Pass der HanseMerkur Reiseversicherung AG

Im Sommer 2001 interessierte sich erstmalig auch die Firma HanseMerkur dafür, ein Produkt auf den Markt zu bringen, das als Surrogat für eine Verpflichtungserklärung nach den §§ 82, 84 AuslG anerkannt werden konnte. Der Zeuge Jörg Schumacher, der zuständige Mitarbeiter bei der HanseMerkur, erläuterte in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss zu den Gründen, die hierfür maßgeblich waren, Auslöser für dieses Interesse sei der Mitte 2001 erfolgte Hinweis eines Vertriebspartners gewesen, der davon ausging, dass nur noch bei Vorlage einer bestimmten Reisekrankenversicherungspolice ein Visum erteilt werde. Dies rief bei der Hanse Merkur Bedenken hinsichtlich des Vertriebs der eigenen Reisekrankenversicherungsprodukte hervor. Um die Richtigkeit dieser Behauptung zu überprüfen, habe der Rechtsvertreter der HanseMerkur im Sommer 2001 Kontakt mit dem BMI aufgenommen. Im Verlauf der weiteren Gespräche sei der HanseMerkur signalisiert worden, dass es als vorteilhaft angesehen werde, wenn ein seriöser Versicherer ein weiteres Produkt anbiete. Als Anforderungen an ein Versicherungsprodukt habe das Bundesministerium des Innern die Abdeckung des Krankenversicherungsrisikos, die Abgabe einer Verpflichtungserklärung nach den §§ 82, 84 AuslG und die Fälschungssicherheit der Dokumente genannt. Der Referent im Referat A 6 des BMI habe der HanseMerkur die Bundesdruckerei als Hersteller der Dokumente empfohlen, da der Prüfungs- und Abstimmungsaufwand geringer sei als bei einer anderen ebenfalls in Frage kommenden Druckerei.

Die Prämienberechnung der HanseMerkur erfolgte auf der Grundlage, dass Schadensfälle nur sehr selten eintreten würden. Nach Aussage des Zeugen Jörg Schumacher, die durch einen Vermerk der HanseMerkur vom 14. Februar 2002 bestätigt wird, sei diese Annahme auf Äußerungen von Mitarbeitern des BMI zurückgegangen. Diese hätten wiederholt erklärt, dass die Anzahl der Ausweisungen insgesamt sehr begrenzt sei und aufgrund fehlender Papiere ein Rückgriff auf Verpflichtungserklärende nur sehr selten durchgeführt werde. Aus der Zusammenarbeit mit dem ADAC seien insofern auch keinerlei negativen Erfahrungen mit aufgetretenen Schäden bekannt. Darüber hinaus sei die HanseMerkur vom BMI dahingehend informiert worden, dass es nur um denkbare Ansprüche aus Deutschland gehen könne.

Nachdem bekannt geworden war, dass ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren gegen den Geschäftsführer der Reise-Schutz AG eingeleitet worden war, fanden Gespräche zwischen dem Zeugen Jörg Schumacher und dem Referenten im Referat A 6 des Bundesministerium des Innern statt. In diesen Gesprächen informierte der Referent den Zeugen Jörg Schumacher eingehend über die aktuelle Lage. In einem vom Zeugen Jörg Schumacher verfassten Vermerk über ein am 12. August 2002 geführtes Telefonat mit dem Referenten heißt es:

„BKA/BGS werfen Herrn …. die Beteiligung an einem Vergehen nach § 92 a AuslG vor … Nach Ansicht von …. [dem Referenten] wird man allerdings den Verdacht nicht aufrecht halten können – sonst hätte man … [den Geschäftsführer der Reise-Schutz AG] schon festgesetzt. Herr …. [der Referent] informierte während des Gesprächs auch über unterschiedliche Auffassungen zwischen der Justiz (BGS/BKA und Geheimdienst) und dem BMI. [Der Referent] musste inzwischen wegen der Verpflichtungserklärung und der damit verbundenen „Versicherungslösung“ seinem Staatssekretär berichten. Es soll auf jeden Fall der bisherige Weg – Carnet, Reiseschutzpass und TCP – beibehalten werden. Das BMI geht davon aus, dass sich die Widerstände beim Auswärtigen Amt, BGS, BKA auflösen, wenn erst ein „namhafter“ Versicherer das Produkt anbietet. (…)

Nach seiner Ansicht werden die starken Kontrollen der Ermittlungsbehörden nachlassen, wenn aus dem ‚Einzelfall (…)‘ nichts wird und wenn sich auch ein namhafter Versicherer des Risikos annimmt. Das sieht im übrigen auch sein Staatssekretär so.“

In seiner Vernehmung führte der Zeuge Jörg Schumacher weiter aus, der Referent im Referat A 6 des Bundesministeriums des Innern habe immer wieder darauf hingewiesen, dass er sich bei seinen Vorgesetzten rückversichern müsse. Hierzu befragt, räumte Bundesminister Otto Schily ein, es könne durchaus sein, dass sein Staatssekretär zu diesem Zeitpunkt in irgendeiner Weise mit dem Vorgang befasst worden sei. Was dort gesprochen worden sei, könne er aber nicht sagen.

Eine Verpflichtungserklärung gegenüber dem AA gab die HanseMerkur im März 2002 ab. Mit Erlass des AA vom 1. Oktober 2002 (Dokument Nr. 111) wurden die Auslandsvertretungen gebeten, ab dem 20. Oktober 2002 auch den Travel Care Pass als finanzielle Absicherung und Verpflichtungserklärung nach den §§ 82 und 84 AuslG im Visumverfahren anzuerkennen. Gleichzeitig wies das AA jedoch darauf hin, dass durch Reiseschutzversicherungen weder die Prüfung des Reisezwecks noch der für die Beurteilung der Rückkehrbereitschaft maßgeblichen Verwurzelung im Heimatland entbehrlich sei.

Bundesminister Otto Schily äußerte sich zur Zulassung der HanseMerkur wie folgt: Er könne nicht nachvollziehen, dass ungeachtet des damaligen Sachstandes noch mit weiteren Reiseschutzversicherungen Verbindungen aufgenommen worden seien. Zwar handele es sich bei der HanseMerkur um eine seriöse Versicherungsgesellschaft. Es sei ihm aber unverständlich, dass der Referent im Referat A 6 des Bundesministeriums des Innern ohne Beteiligung der Abteilungsleitung und der politischen Leitung des Ministeriums mit dem AA und mit Versicherungsgesellschaften zu einem Zeitpunkt Gespräche geführt habe, als bereits die Missbrauchsanfälligkeit des Reiseschutzversicherungskonzept deutlich erkennbar gewesen sei. In diesem Zusammenhang sei allerdings zu erwähnen, dass die Verantwortung für die weitere Zulassung von Reiseschutzversicherungen ausschließlich beim AA gelegen habe.

Der Zeuge Jörg Schumacher beschrieb den Vertrieb der Travel Care Pässe wie folgt: Von dem Produkt der HanseMerkur, dem sog. Travel Care Pass, seien von Oktober

2002 bis Ende März 2003 ca. 1 500 bis 1 800 Stück verkauft worden. Die Laufzeit der Travel Care Pässe habe bis zu 90 Tage betragen, da Visa im Allgemeinen für diesen Zeitraum ausgestellt würden. Im Schwerpunkt habe die Versicherungsdauer zwischen 14 Tagen und vier Wochen betragen. Schadensfälle seien bei einem mit dem Travel Care Pass erzielten Umsatz von rund 60 000 Euro in einer kalkulierten Größe von 1 000 bis 2 000 Euro aufgetreten. Um Sicherheit über die Seriosität der Vertriebspartner zu erhalten, habe die HanseMerkur das BMI um Überprüfung der Vertriebspartner gebeten, was das BMI dann auch nach anfänglichem Zögern zugesagt habe. Auskünfte des BMI zu den von der HanseMerkur angefragten Vertriebspartnern seien stets mündlich erfolgt. Die Vertriebsstellen, über die der Verkauf des Travel Care Passes vorgenommen worden sei, hätten von der HanseMerkur einen Internetzugang bekommen. Auf deren Homepage seien die Versicherungsnummern hinterlegt worden, die beim Verkauf hätten gefüllt werden müssen. Die HanseMerkur habe auf diese Weise nachvollziehen können, wer die Versicherten gewesen seien. Dem BMI sei angeboten worden, Zugang zu diesen Daten zu erhalten, was jedoch in dem Zeitraum des Vertriebes von Travel Care Pässen nicht realisiert worden sei. Hinweise der Ministerien darauf, dass Vertriebspartner zwielichtig seien, hätten in der Regel zur Beendigung der Geschäftsverbindung mit diesen geführt.

Auf die besondere Sensibilität dieses Versicherungsgeschäftes war die HanseMerkur auch durch ein Gespräch zwischen ihrem Rechtsbeistand und dem Geschäftsführer der Reise-Schutz AG, das am 21. November 2001 stattfand, aufmerksam gemacht worden. Der Rechtsbeistand der HanseMerkur berichtete hierin, der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG habe empfohlen, das Geschäft über eine Tochter mit anderem Namen zu betreiben, um nicht bei Berichten über Schleuserbanden als Gesellschaft erwähnt zu werden, die von diesen auch noch profitiere. Das Problem seien auch die Vermittler vor Ort, die an „Nebengeschäften“ noch mehr verdienten.

Am 23. Januar 2003 teilte das BMI den Innenministerien und Senatsverwaltungen für Inneres der Länder mit, dass das AA im Einvernehmen mit dem BMI entschieden habe, Travel Care Pässe der HanseMerkur Versicherungsgruppe anstelle einer Verpflichtungserklärung im Sinne des § 84 AuslG zu akzeptieren. Mit Vorlage des Travel Care Passes bei der Auslandsvertretung könne der erforderliche Nachweis ausreichender finanzieller Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhaltes einschließlich aller im Rahmen des Aufenthaltes ggf. entstehenden Aufwendungen grundsätzlich als erbracht gelten. Die intensive Prüfung des Reisezwecks und der Rückkehrbereitschaft sei aber auch weiterhin vorzunehmen. Bei privaten Besuchsreisen müsse zudem eine Einladungserklärung nachgewiesen werden.

Der Zeuge Albert Märkl, der als Beamter des Bundeskriminalamtes zum Thema RSP ermittelt hatte, erklärte in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss, Hauptgegenstand seines Berichtes im März 2003 sei gewesen, dass eine im Juli 2002 getroffene Vereinbarung zwischen BMI und AA, die Vertriebspartner vor einer Zulassung sicherheitsbehördlich zu überprüfen, nicht in der gebotenen Form umgesetzt worden sei. So sei festgestellt worden, dass der Travel Care Pass bereits vor Abschluss der Überprüfungen des Vertriebsnetzes als Reiseschutzversicherungsprodukt zugelassen worden sei. Dies habe nicht der Vereinbarung entsprochen.

Diese Vorgehensweise rügte auch Bundesminister Otto Schily in seiner Vernehmung: Dies habe der im Schriftwechsel vom Juli 2002 zwischen den Staatssekretären des AA und des BMI vereinbarten Vorgehensweise widersprochen, wonach vor der Entgegennahme weiterer Surrogate von Verpflichtungserklärungen zunächst die Seriosität der Vertriebsstruktur durch die Sicherheitsbehörden zu prüfen sei (weiteres zu diesem Schriftwechsel unter Nummer 10 Buchstabe a).

Der Vertrieb des Travel Care Passes verlief allerdings nicht reibungslos. Wie aus einer E-Mail der Botschaft in Kiew vom 20. Januar 2003 hervorgeht, ergab eine dort vorgenommene Prüfung der bis zu diesem Zeitpunkt vorgelegten Anträge mit Travel Care Pässen, dass alle 55 gestellten Anträge abgelehnt werden mussten. Ablehnungsgründe waren Zweifel an der Rückkehrwilligkeit und am Reisezweck sowie gefälschte Arbeits- und Hotelbescheinigungen. Kritik wurde von der Botschaft auch an der mangelnden Vorabkontrolle der Vertriebspartner durch die HanseMerkur geübt. Zur Vertriebsstruktur der HanseMerkur erklärte Bundesminister Otto Schily in seiner Vernehmung, sowohl der BGS als auch das BKA hätten erhebliche Bedenken geäußert. Es habe der Verdacht bestanden, dass die Vertriebspartner im Ausland mit Schleuserorganisationen zusammenarbeiteten.

Mit Blick auf die hohe Anzahl der abgelehnten Visaanträge, denen Travel Care Pässe beigefügt worden waren – über 90 Prozent der eingereichten Visaanträge mit Travel Care Pässen in Kiew waren bis zum 30. Januar 2003 abgelehnt worden –, wurde in einem im Februar/März 2003 geführten E-Mail-Schriftwechsel zwischen dem Zeugen Jörg Schumacher und dem AA der Frage nachgegangen, ob und in welcher Weise die HanseMerkur Vorprüfungen durchführen könne. Ein Ergebnis hierzu wurde in dem noch verbleibenden Zeitraum bis zur Aufhebung der Anerkennung von Travel Care Pässen als Surrogat für eine Verpflichtungserklärung im März 2003 (siehe hierzu unter Nummer 11) nicht erzielt. Zu einer Prüfung der Rückkehrwilligkeit der Versicherten habe sich die HanseMerkur nach Aussage des Zeugen Jörg Schumacher tatsächlich aber nur begrenzt in der Lage gesehen. Ähnliche Versicherungsprodukte wie z. B. Versicherungspakete zur Absicherung des Krankheits-, Unfall- und Haftpflichtrisikos würden auch nach Beendigung des Vertriebes des Travel Care Passes von der HanseMerkur weiterhin vertrieben.

6. Weitere potentielle Anbieter von Reiseschutzversicherungen

Neben der Reise-Schutz AG, der Firma Itres GmbH und der HanseMerkur Reiseversicherung AG gab es noch weitere Interessenten, die sich um Anerkennung als Reise-

schutzversicherung bemühten. Einer von ihnen war die Firma Flimpex GmbH. Am 27. November 2001 informierte die Firma Flimpex GmbH das AA darüber, dass sie den Vertrieb einer Reiseschutz-Police in der Ukraine und Moldawien anstrebe und regte eine Anerkennung als Finanzierungsnachweis im Visumverfahren an. Das AA teilte der Firma Flimpex GmbH am 5. Dezember 2001 mit, dass das BMI für eine Anerkennung zuständig sei. Daraufhin trug die Firma Flimpex GmbH ihr Anliegen mit Schreiben vom 4. Februar 2002 an das BMI heran. Geplant seien Reiseschutzpolicen, die eine Kranken- und Haftpflichtversicherung, eine Verpflichtungserklärung gemäß den §§ 82, 84 AuslG, eine Übernahmeverpflichtung der Rückführungskosten im Schadensfall und eine Notrufhotline umfassen sollten. Beigefügt war eine Bestätigung der VICTORIA Versicherung AG, dass ein Gruppenvertrag über Kranken- und Haftpflichtversicherung mit der Firma Flimpex GmbH bestehe.

Erste Treffen mit Mitarbeitern des BMI fanden am 7. März 2002 und am 9. September 2002 unter der weiteren Beteiligung des AA statt. Eine am 8. August 2002 veranlasste Überprüfung der Firma Flimpex GmbH sowie deren Firmeninhaber durch die Grenzschutzdirektion ergab aber, dass an der genannten Firmenanschrift keine Betriebsräume festgestellt wurden und der Geschäftsführer bereits mehrfach kriminalpolizeilich in Erscheinung getreten war. Mit Schreiben vom 18. September 2002 informierte die Grenzschutzdirektion Koblenz das Referat BGS II 2 im BMI auf insgesamt acht Seiten über verschiedene laufende und abgeschlossene Ermittlungs- und Strafverfahren, unter anderem wegen Diebstahls, Geldfälschung und Schleusungsdelikten, gegen den Inhaber der Firma Flimpex GmbH. Auf dem Schreiben vermerkte der Leiter des Referates Organisierte Kriminalität; Rauschgiftkriminalität im BMI:

„Darf niemals die Zulassung erhalten."

Es folgten weitere Bemühungen der Firma Flimpex GmbH, eine Anerkennung als Reiseschutzversicherung zu erhalten. So übersandte sie mit Schreiben vom 28. Oktober 2002 eine Bestätigung der Commerzbank, dass eine Vollmacht für das BMI vorliege, jederzeit schriftlich Auskunft über ein Festgeldkonto zu erhalten. Eine Anerkennung als Reiseschutzversicherung, die als Surrogat für die Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG galt, erfolgte jedoch trotzdem nicht.

Mit Schreiben vom 2. April 2003 (Dokument Nr. 112) teilte das AA der Firma Flimpex GmbH mit, dass die von ihr geplante Reiseschutzversicherung im Visumverfahren als Nachweis über Krankenversicherung und Haftung für die Rückführung verwendet werden könne. Allerdings könne eine Reiseschutzversicherung nicht als Surrogat einer Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG akzeptiert werden. Die Haftung für den Lebensunterhalt sei daher gesondert vom Antragsteller nachzuweisen. Weiter wurde in dem Standardschreiben, wie es auch schon die Firma Itres erhalten hatte, ausgeführt:

„Das Auswärtige Amt begrüßt das aufwändige und fälschungssichere Versicherungsdokument, wie es von Ihnen für die Verwendung im Visumverfahren beabsichtigt ist. Es wird gegenüber anderen Reisekrankenversicherungen eine Privilegierung im Visumverfahren darstellen. Auch wird das Auswärtige Amt unter anderem auf der eigenen Website Ihre Reiseschutzversicherung als Absicherung im Visumverfahren benennen."

Zu dem Zulassungsverfahren der Firma Flimpex GmbH führte Bundesminister Otto Schily aus, der Bundesgrenzschutz sei in seinen Berichten zu dem Ergebnis gelangt, dass es sich um ein nicht seriöses Unternehmen gehandelt habe. Die Entgegennahme der Verpflichtungserklärung durch das Auswärtige Amt habe somit verhindert werden können. Wie das BMI erst später erfahren habe, habe das Auswärtige Amt Versicherungselemente dieser Firma gleichwohl als Krankenversicherungsnachweis akzeptiert.

Mitte Juni 2003 benannte die Firma Flimpex GmbH ihr Produkt in den sog. tourfixPass um. Im Juli 2003 fragte die ARD Redaktion „Monitor" bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) an, ob eine Abschiebung versichert werden könne und nannte in diesem Zusammenhang u. a. auch die Firma Flimpex GmbH. Hieraufhin leitete das BaFin eine Prüfung wegen des möglichen Betreibens unerlaubter Bank- und/oder Versicherungsgeschäfte ein. Garantiegeschäfte nach dem Gesetz über das Kreditwesen (KWG) dürften gewerbsmäßig oder in einem Umfang, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert, nur mit vorheriger schriftlicher Erlaubnis der BaFin betrieben werden. Im Zuge der Ermittlungen kündigte die VICTORIA Versicherungs AG zum 31. Dezember 2003 den Reisemehrkostenversicherungsvertrag, mit dem die Kosten für eine behördlich angeordnete Abschiebung übernommen worden waren. Hieraufhin teilte Flimpex GmbH dem BaFin mit, dass die Reisemehrkostenversicherung seit dem 1. Januar 2004 nicht mehr Bestandteil des sog. tourfixPasses sei.

7. Probleme der Auslandsvertretungen mit den Konkurrenzprodukten, insbesondere dem RSP

a) Berichte der Botschaften nach Einführung des RSP im Mai 2001

Mit Schreiben vom 26. Juli 2001 informierte die Botschaft in Moskau das AA darüber, dass bei der Beantragung von Visa zu touristischen Aufenthalten in Deutschland mehrere Reiseschutzbriefe als einzige reisebegründende Unterlage vorgelegt worden seien. Diese seien nach Angaben der Antragsteller in einem Moskauer Reisebüro ausgestellt und verkauft worden. Weitere Recherchen hätten ergeben, dass die Blankoschutzbriefe über mehrere Umwege von der Reise-Schutz AG erworben worden seien. Die Botschaft zog hieraus folgendes Fazit:

„Das Auftauchen von Blanko-Formularen des Schutz-Briefes zeigt einmal mehr, dass derartige Dokumente für Russland ungeeignet sind. Sie werden einmal mehr genutzt, um bei der Visabeschaffung soviel Profit wie möglich zu machen und die Auslandsvertretungen über tatsächliche Reisezwecke im Unklaren zu lassen."

In einem Bericht der Botschaft in Tiflis vom 13. August 2001 informierte diese das AA darüber, dass der Automo-

bilclub von Deutschland e. V. (AvD) beabsichtige, in das Visageschäft einzusteigen. Es sei geplant, RSP durch eine georgische Partnerfirma des AvD vor Ort zu vertreiben. Die RSP sollten dann blanko nach Georgien geschickt werden. Gleichzeitig informierte die Botschaft darüber, dass einige Antragsteller bereits einen RSP bei der Visumbeantragung vorgelegt hätten. Die RSP würden für 50 bis 300 Dollar in einer georgischen touristischen Firma verkauft. Die meisten der ca. 15 Antragsteller mit RSP hätten abgelehnt werden müssen, weil sie im Übrigen gefälschte Unterlagen vorgelegt hätten. Die Botschaft bat um Mitteilung, ob es akzeptiert werden könne, dass der RSP entgegen den Festlegungen im Erlass vom 2. Mai 2001 in Tiflis geschäftsmäßig vertrieben werde.

In einem Schreiben an den AvD vom 20. August 2001 teilte das AA hieraufhin mit, dass die Möglichkeit eines späteren Vertriebs im Ausland zunächst einmal zurückgestellt worden sei. Aus Sicht des AA müsse bei einem Auslandsvertrieb sichergestellt sein, dass der Vertrieb durch ein vertrauenswürdiges Unternehmen vor Ort erfolge, das dem Partner ausreichend bekannt sei. Auch müsse der Vertrieb der Dokumente jederzeit nachvollziehbar sein. Bei der Verkaufsstelle solle eine Art „Vorprüfung“ erfolgen. Zudem solle jeder Kunde nur jeweils ein Dokument erwerben können, um einen Handel mit den RSP zu verhindern. Das AA bat um Übersendung aller Einzelheiten zu Vertrieb, Kontrolle, Verkaufspreise und Ansprechpartner. Dementsprechend wurde die Botschaft in Tiflis darüber informiert, dass gegen einen Auslandsvertrieb nichts einzuwenden sei, wenn die notwendige Kontrolle gewährleistet werde. Der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG sei daher um ein kurzes Konzept gebeten worden.

b) Berichte der Botschaften nach Inkrafttreten des Erlasses vom 29. Januar 2002

Dass mit dem Runderlass vom 29. Januar 2002 noch nicht alle Schwierigkeiten beseitigt waren, zeigten die Reaktionen der Botschaften in Moskau und Kiew auf den Erlass.

Die Botschaft in Moskau führt in einem Schreiben vom 31. Januar 2002 aus, dass im Erlass vom 29. Januar 2002 sowohl der Reisezweck als auch das Reiseziel nicht angesprochen werde. Die eigenen Angaben der Antragsteller zu diesen Fragen seien nicht überprüfbar und bei regelmäßigen Bitten um Übersendung von Visaunterlagen der Sicherheitsbehörden in Deutschland nicht verwertbar. Weiter hieß es in dem Schreiben:

„Die Erfahrungen mit CdT und RSP haben gezeigt, dass diese regelmäßig von solchen Antragstellern vorgelegt werden, die keine oder dürftige Angaben zu Reisezweck und Reiseziel machen möchten. Sowohl die Visaantragsteller als auch die Reisebüros, die als Vertreiber von CdT und RSP auftreten, vertreten regelmäßig die Meinung, dass bei Vorlage von CdT und RSP die Visaerteilung nur noch Formsache sei. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass sich Firmen, die der Botschaft als Visabeschaffer bekannt sind, nunmehr auf den Vertrieb von Reiseschutzpässen spezialisiert haben.“

Der Satz, dass bei Vorlage von CdT oder RSP die Visaerteilung nur noch eine Formsache sei, war von einem Mitarbeiter des Referats 508 handschriftlich mit der Bemerkung „Nein, das ist ja gerade die Neuerung!“ kommentiert worden.

Schließlich führte die Botschaft in Moskau aus:

„Der Bezugserlass [Erlass vom 29. Januar 2002] erweckt den Eindruck, dass ein staatliches Interesse, Reisezweck und Reiseziel festzustellen, in den Hintergrund rückt, obwohl den Visastellen vor dem Hintergrund des Antiterror-Pakets der Bundesregierung zusätzliche Stellen wegen erhöhtem Prüfungsaufwand zugewiesen wurden. Die Botschaft Moskau wird bei Vorlage von RSP und CdT zusätzlich weiterhin vorbezahlte Hotelreservierungen bzw. formlose Einladungen ohne Kostenübernahme verlangen.“

Nachdem der Erlass vom 29. Januar 2002 in Kraft getreten war, mit dem der weltweite Vertrieb von RSP zugelassen wurde (vgl. hierzu unter Nummer 3 Buchstabe c), verzeichneten die Botschaften in Kiew und Moskau einen rasanten Anstieg von Antragstellern und wiesen das AA hierauf mit Drahtberichten von Februar und März 2002 hin. Besonders eindringliche Berichte kamen von der Botschaft in Kiew. So äußerte sich diese in einem Bericht vom 18. Februar 2002 (Dokument Nr. 113) kritisch zum Erlass vom 29. Januar 2002. In nur wenigen Tagen nach Inkrafttreten des Erlasses habe sich schlagartig das Antragstellerprofil und die Antragstellerzusammensetzung verändert. Es stehe zu befürchten, dass die Botschaft mit den ihr rechtlich und tatsächlich zur Verfügung stehenden Mitteln nicht in der Lage sein werde, zwischen redlichen Kunden und solchen zu unterscheiden, die Reiseschutzversicherungen dazu nutzen würden, sich mit dem Anschein der Legalität in den Schengenraum begeben zu können. Vor diesem Hintergrund habe die Botschaft die Besorgnis, dass unter denjenigen, die nach den Bedingungen des Bezugserlasses erleichterten Zugang zu einem deutschen Schengenvisum erhielten, ein deutlich überproportionaler Anteil von „schwarzen Schafen“ sein werde. Die Prüfung der Voraussetzungen der Visumerteilung werde erschwert, da häufig eine Legende zum Reisezweck erfunden werde, die mit den der Botschaft zur Verfügung stehenden Mitteln nicht widerlegt werden könne, da lediglich abstrakte Zweifel, nicht aber konkrete Anhaltspunkte für eine Täuschung oder einen Missbrauch ermittelt werden könnten (vgl. weiteres zu Kiew unter Teil D).

Der Zeuge Martin Huth erläuterte vor dem Ausschuss, in mehreren intensiven Gesprächen und Korrespondenzen seien die Botschaften auf den beschränkten Zweck der Reiseschutzversicherungen, die Notwendigkeit der Prüfung der übrigen visumrechtlichen Voraussetzungen inklusive des Reisezwecks und der hierfür erforderlichen finanziellen Mittel und damit die Möglichkeit der Ablehnung derartiger Anträge hingewiesen worden. Die besondere Situation in Kiew habe dazu geführt, dass hier besondere Maßnahmen getroffen worden seien, wie etwa zunächst einmal eine Kontingentierung der Termine und eine Umkehr der Prüfungsreihenfolge, bei der die sonstigen

ausländerrechtlichen Voraussetzungen immer vor der Frage des Verpflichtungserklärungssurrogats hätten geprüft werden müssen (näheres zur Situation in Kiew unter Teil D).

Ende Dezember 2002 berichtete die Botschaft in Alma Ata dem AA, dass der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG sich gemeldet, von hohen Schadensfällen mit Almaty gesprochen und angekündigt habe, im Februar zu kommen und sich ein Bild von der Lage zu machen. Der Verfasser wolle dies zum Anlass nehmen, dem Geschäftsführer der Reise-Schutz AG ein paar Reisebüros zu nennen, die seine RSP verkauften und nebenbei Fälschungen beschafften oder sogar auf chemischem Wege die Ablehnungsstempel der Botschaft aus den Pässen entfernten. Der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG habe angeboten, ihm genannte unseriöse Partner zu beobachten und ggf. auszuschließen.

c) Der Teilrunderlass vom 26. Februar 2002

Wie aus einer internen Mail vom 18. Februar 2002 hervorgeht, hatte man im Auswärtigen Amt für die Reaktion aus Kiew wenig Verständnis. So führte ein Referent aus dem Referat 514/508 in der Mail aus:

„Hier ist die Botschaft gefragt, die ausländerrechtlichen Voraussetzungen zum Erhalt eines deutschen Visums richtig zu kommunizieren. Wir können Kiew nicht immer alles abnehmen (das mit dem erfreulichen Rückgang der Reisebüros wurde ausschließlich von hier gemanaged, die Vertretung sah sich dazu im letzten Sommer außerstande und klagte immer nur über das Elend – eines, das sie selbst herauf beschworen hatte)“

Auf die Berichterstattung der Botschaften in Kiew und Moskau reagierte die Zentrale schließlich mit einem an diese Botschaften gerichteten Teilrunderlass vom 26. Februar 2002 (Dokument Nr. 114). In diesem wies das Auswärtige Amt nochmals darauf hin, dass Reiseschutzversicherungen, d. h. CdT und Reiseschutzpässe, im Visumverfahren ausschließlich als Finanzierungsnachweise anzusehen und zu behandeln seien.

Da der Erlass vom 29. Januar 2002 somit nur mit der Finanzierung von Besuchsaufenthalten zusammenhängende Fragen betreffe, gehe auch der Hinweis der Botschaft in Moskau fehl, dass der Runderlass weder Reisezweck noch Reiseziel anspreche. Weiter heißt es in dem Erlass vom 26. Februar 2002:

„Die Visaerteilung an Inhaber eines CdT bzw. RSP ist daher – ebenfalls entgegen der von der Botschaft moskau vertretenen Ansicht – -- nicht –, ‚lediglich Formsache’: Visaanträge auch von RSV-Inhabern können (und sollen) bei Nichterfüllung der übrigen visumrechtlichen Erfordernisse abgelehnt werden. Vor diesem Hintergrund ist zudem darauf zu verweisen, dass sich die mit dem Bezugs-RE [Erlass vom 29. Januar 2002] geschaffene Weisungslage in soweit von früheren Weisungen, nach denen bei Vorlage eines CdT i. d. R. auf die Vorlage weiterer Unterlagen zu Reisezweck bzw. Rückkehrbereitschaft verzichtet werden soll (…), gerade im Sinne einiger von den Auslandsvertretungen wiederholt erhobener Bedenken unterscheidet.

Der Bezugs-RE weist nämlich ausdrücklich darauf hin, dass die Vorlage weiterer antragsbegründender Unterlagen, die den Reisezweck und die Rückkehrwilligkeit dokumentieren, verlangt werden kann.“

Die Zentrale teilte die Auffassung der Botschaft Moskau, generell bezahlte Hotelreservierungen bzw. formlose Einladungen zu verlangen nicht da diese Forderungen dem mit der Einführung von Reiseschutzversicherungen verfolgten Zweck (Ermöglichung von Kurzaufenthalten auch ohne bisherigen Anknüpfungspunkt in Deutschland) zuwider liefen. Danach heißt es in dem Erlass:

„Die von der Botschaft Kiew verlangte Vorlage einer Arbeitsbescheinidung ist hingegen im Hinblick auf die Prüfung der Rückkehrwilligkeit nicht zu beanstanden.“

Kritisch sah man im Auswärtigen Amt die von der Botschaft in Kiew geäußerten Bedenken, dass sich unter den Antragstellern vermehrt „schwarze Schafe“ befänden:

„Dazu ist zu sagen, dass diese Bedenken bei der Erstellung des mit dem BMI eng abgestimmten Runderlasses dort nicht erhoben wurden und auch nicht durch entsprechende Statistiken gestützt werden.“

d) Der Einzelerlass an die Botschaft in Kiew vom 19. März 2002

Trotz der beiden genannten Erlasse wurde die Situation zumindest in Kiew nicht bereinigt. Nach Angaben des Zeugen Matthias von Kummer vor dem Ausschuss habe es Missbrauchsfälle und auch Steigerungsraten bei den Antragszahlen in dem Ausmaß wie in Kiew bei keiner anderen Auslandsvertretung gegeben. Daher wurde in dem vom Zeugen Roland Lohkamp unterzeichneten Einzelerlass vom 19. März 2000 nochmals auf die Regelung des Erlasses vom 29. Januar 2002 Bezug genommen und die Botschaft in Kiew angewiesen, die Prüfungsreihenfolge zu verändern. Nähere Einzelheiten hierzu finden sich in den Ausführungen unter Teil D Abschnitt V Nr. 3 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb.

e) Bericht aus Kiew vom 12. November 2002

Mit E-Mail vom 12. November 2002 (Dokument Nr. 115) beklagte die Botschaft in Kiew, dass sämtliche Unterlagen, wie Arbeitsbescheinigungen, Bankauszüge etc. vor Ort leicht gegen Entgelt besorgt werden könnten. Sie seien daher nur sehr bedingt als Nachweis für die Rückkehrwilligkeit oder den Reisezweck geeignet. Zudem würden die Antragsteller auf das Interview, das dementsprechend der einzige Ansatzpunkt für die Botschaft zur Überprüfung der Angaben sei, gut vorbereitet. Schließlich merkte die Botschaft an, dass viele Antragsteller in den vergangenen Jahren mit erschlichenen Visa nach Deutschland gereist, aber auch zurückgekommen seien und fragte nach, ob dies für ihre Bonität und damit für eine erneute Visaerteilung spreche.

Der zuständige Referent im Auswärtigen Amt reagierte auf diese E-Mail der Botschaft äußerst ungnädig und vermerkte handschriftlich am Rand:

„Wenn das die Qualität unserer Kollegen in Kiew ist, müsste man ihnen ja sofort die Lizenz zur Bearbeitung von Visaanträgen entziehen! Offenbar ist die Visastelle unfähig, die Plausibilität von Anträgen zu prüfen. Ermessen, Abwägung … alles Fremdworte!“

f) Der Teilrunderlass vom 22. November 2002

Aufgrund weiterer Berichte aus Kiew, Nowosibirsk, Almaty, St. Petersburg, Saratow und Moskau gab die Zentrale am 22. November 2002 einen weiteren Teilrunderlass zur Prüfung von Anträgen, die unter Vorlage einer Reiseschutzversicherung gestellt wurden, heraus.

In diesem vom Zeugen Matthias von Kummer unterzeichneten Erlass vom 22. November 2002 teilte das Auswärtige Amt mit, dass am Prinzip der Reiseschutzversicherungen als Surrogat der privaten Verpflichtungserklärungen nach wie vor festgehalten werde. Es seien der Zentrale weder eine bessere Alternative noch Fälle bekannt, in denen Leistungen aus einer Reiseschutzversicherung gänzlich durch die Versicherungsunternehmen verweigert worden seien. Auch bei den Innenbehörden und in der EU werde wegen der zum Teil mangelnden Bonitätsprüfung von Einladern durch Ausländerbehörden und der über die nationalen Grenzen hinaus möglichen Vollstreckbarkeit die Zukunft in Reiseschutzversicherungen gesehen. Allerdings müsse die Prüfdichte und -tiefe erhöht werden. Hierzu wurde unter Nummer 4 des Erlasses ausgeführt:

„Wird eine Reiseschutzversicherung für eine touristische Reise vorgelegt, muss durch intensive und flexible Befragung der Antragsteller der Reisezweck und das -ziel möglichst zum Teil mit Unterstützung durch Entscheider überzeugend dargelegt und durch Belege nachvollziehbar sein, bevor ein Visum erteilt wird. Die Last zur Glaubhaftmachung (…) einer touristischen Reise liegt allein beim Antragsteller. (…) Zur Beurteilung der Glaubwürdigkeit des touristischen Reisezwecks ist auch auf das Verhältnis der Kosten einer touristischen Reise zum Monatseinkommen (kein Vielfaches!) abzustellen. (…) Ein Antragsteller, der über keine Mittel für eine Reise nach Deutschland verfügt, kann auch mit einer Reiseschutzversicherung nicht reisen. Die Reiseschutzversicherung deckt schließlich nicht Unterkunfts-, Verpflegungs- und Fahrtkosten, sondern stellt eine Art Ausfallbürgschaft dar, wenn der Reisende in Umstände gerät, die seine eigenen Mittel übersteigen. Die Reisekosten müssen bezahlt werden können, ggfs. können hierüber Quittungen über die Vorauszahlung von Reiseleistungen und Reservierungsnachweise verlangt werden. Bestehen Zweifel am Zweck oder an der Finanzierung der Reise, ist ein Antrag abzulehnen.“

g) Der Teilrunderlass vom 28. Januar 2003

Am 28. Januar 2003 (Dokument Nr. 116) wurde ein weiterer – ebenfalls vom Zeugen Matthias von Kummer unterzeichneter – Teilrunderlass an die Auslandsvertretungen in den GUS-Staaten herausgegeben, in dem den betroffenen Botschaften unter Bezugnahme auf den Erlass vom 22. November 2002 wiederum die Weisung erteilt wurde, neben der Reisefinanzierung auch eine Prüfung von Reisezweck und Reiseziel vorzunehmen. Die Last zur Glaubhaftmachung des Reisezwecks liege dabei beim Antragsteller. Zur Beurteilung des Reisezwecks sei auch auf das Verhältnis der Kosten der Reise zum Einkommen des Antragstellers abzustellen:

„Das heißt, dass ein Antragsteller, der über keine Mittel für eine Reise in das Territorium der Schengen-Staaten verfügt, auch dann nicht ein Visum erhalten kann, wenn er eine Verpflichtungserklärung einer natürlichen oder juristischen Person (z. B. in der Form eines Reiseschutzpasses oder eines Carnet de Touriste) vorlegt.“

Ein Finanzierungsnachweis, so heißt es im Erlass weiter, ersetze zu keinem Zeitpunkt die Glaubhaftmachung des Reisezwecks. Reiseschutzversicherungen wie das CdT seien lediglich ein Ersatz für die Verpflichtungserklärung, nicht jedoch für andere antragsbegründende Unterlagen. Weiterhin heißt es in dem Erlass unter Nummer 3:

„Aus gegebenem Anlass wird noch einmal darauf hingewiesen, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Visastellen, die diesen Weisungen nicht Folge leisten, pflichtwidrig handeln. Sollten dem Auswärtigen Amt Umstände bekannt werden, die auf ein solches pflichtwidriges Verhalten hindeuten, wird in jedem Einzelfall die Einleitung von Disziplinarverfahren zu prüfen sein. Dies betrifft auch die mit der Aufsichtsführung über die unmittelbar beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betroffenen Verantwortlichen.“

Den Hintergrund dieser ungewöhnlich scharfen Formulierung schilderte der Zeuge Matthias von Kummer vor dem Ausschuss folgendermaßen:

„Ich habe mich entschlossen, in diesen Erlass zu schreiben (…): Wer sich an diese Weisung nicht hält, dem werden disziplinarrechtliche Folgen angedroht. Das tut man gegenüber Kollegen sehr ungern. Ich habe zum Teil auch ein paar unfreundliche Reaktionen der Kolleginnen und Kollegen draußen bekommen. Wir waren aber der Auffassung, dass die Weisungen der Zentrale nicht in dem Ausmaß beachtet wurden (…) wie wir uns das wünschten.“

h) Reaktion des Generalkonsulats in Saratow

aa) Bericht vom 12. Februar 2003

Mit Bericht vom 12. Februar 2003 (Dokument Nr. 117) führte der ehemalige Generalkonsul Dr. Axel Weishaupt im Hinblick auf die angedrohten disziplinarrechtlichen Folgen aus:

„Der Unterzeichner war von 1999 bis zum Sommer 2001 Leiter der Sonderinspektion. Insbesondere nach den Besuchen in Kiew und Minsk im Herbst 2000 sowie Sofia, Bukarest, Hermanstadt, Temesvar, Tirana und Skopje wurde stundenlang mit den beteiligten Referaten 508 und 509 über Sinn und Zweck der Reiseschutzversicherungen (Carnet de Touriste) gestritten. Die Zentrale hat damals

sowohl die Einwendungen der Sonderinspektion, als auch die Anregungen der jeweiligen Auslandsvertretungen zu höherer Prüfungsdichte schlicht vom Tisch gewischt, da „das ganze Verfahren mit dem BMI abgestimmt war". Anscheinend genügte dies vollständig zur eigenen Legitimation. Anschließend wurde der Kreis der zugelassenen Reiseschutzversicherungen von der Zentrale wiederum gegen die Warnungen zumindest einzelner Vertretungen noch erweitert. Wenn sich nunmehr herausgestellt hat, dass einzelne Reiseunternehmen anscheinend Missbrauch mit dieser Möglichkeit getrieben haben (insbesondere in Kiew) und staatsanwaltschaftliche Ermittlungen eingeleitet wurden, trifft die Warnung der Ziffer 3 vor möglichen Disziplinarmaßnahmen mindestens genauso, wenn nicht vorrangig die Mitarbeiter der Zentrale, die alle Warnungen lange genug konsequent ignoriert hatten."

Zudem heißt es in dem Bericht:

„(…) Wenn, wie im Bezugsteilrunderlass zu 2 [Erlass vom 29. Januar unter Ziffer 2 B dargestellt, auf das Verhältnis der Kosten der Reise zum Einkommen des Antragstellers abzustellen ist, müssten, wie an den meisten anderen beteiligten Vertretungen, auch in Saratow an die 80 Prozent der Anträge abgelehnt werden, da die zumeist Privatreisenden nur über ein Minimaleinkommen verfügen und auf Unterkunft und Finanzierung der Reise durch Verwandte oder Bekannte in der Bundesrepublik Deutschland angewiesen sind. Hier besteht in der Tat Klärungsbedarf, eine präzisere Weisung, um die auch die meisten anderen Vertretungen gebeten haben, wäre dringend erforderlich."

Auf die Frage eines Ausschussmitglieds, was an dem Teilrunderlass vom 29. Januar 2002 unpräzise gewesen sei, erläuterte der Zeuge Dr. Axel Weishaupt in seiner Einvernahme:

„Zu der Zeit war ich schon seit anderthalb Jahren in Saratow. Das bezieht sich auf einen Teilrunderlass vom Januar, in dem stand, dass man – das hat jetzt nichts mit dem Carnet zu tun, sondern mit Einladungen – nicht nur die Einladung aus der Bundesrepublik prüfen, sondern auch sehen soll, ob bei den Leuten ausreichende Finanzmittel vorhanden sind. Daraufhin habe ich gesagt, das ist unpräzise; denn wenn wir anfangen, auch das zu prüfen, müssten wir in Saratow 80 Prozent der Leute ablehnen, weil die meisten einfach auf das Geld von Verwandten und Bekannten aus der Bundesrepublik angewiesen sind. Die bezahlen denen die Reise und den Aufenthalt. Sollten die plötzlich erhebliche Eigenmittel vorweisen können, müssten wir 80 Prozent ablehnen."

Weiter führte der Zeuge hierzu aus:

„Ja, da war plötzlich ein totaler Schwenk zu verzeichnen, indem plötzlich verlangt wurde, jetzt müssen wir prüfen, ob die Leute auch genügend Eigenmittel haben – wenn ich den Wortlaut richtig im Kopf habe. Das widersprach dem, was wir vorher gehört hatten. Hätten wir das konsequent so nach dem Buchstaben durchgeführt, wäre das die Folge gewesen. Das konnte ja wohl nicht gemeint sein. Deshalb hatte ich dann auch mit Herrn von Kummer in diesem Telefongespräch das geklärt. Wir haben also weiter erteilt, wenn einigermaßen gesichert war, dass der Einladende genügend Bonität hatte, wobei ich hier auch noch mal mit Bedauern feststellen muss, dass das Land Nordrhein-Westfalen sich konsequent geweigert hat, irgendwelche Bonitätsprüfungen vorzunehmen."

bb) Bericht vom 27. März 2003

Mit Bericht vom 27. März 2003 (Dokument Nr. 118) nahm der Generalkonsul Dr. Axel Weishaupt in Saratow erneut kritisch Stellung zum Problem des CdT sowie dem Krisenmanagement der Zentrale und der Androhung disziplinarrechtlicher Schritte.

So beschwerte er sich erneut darüber, dass sämtliche Einwände der Auslandsvertretungen und der Sonderinspektion zum CdT nicht berücksichtigt worden seien. Stattdessen habe die Zentrale – mit katastrophalem Ergebnis – sogar noch eine Ausweitung auf weitere Reiseschutzversicherungen vorgenommen. Es habe auf der Hand gelegen, dass große Zahlen ukrainischer Staatsangehöriger illegal in den Schengenraum eingereist seien. Die damals überreichten Zahlen der Botschaft in Kiew seien jedoch zumindest im Ergebnis ebenso ignoriert worden wie Berichte bis zum früheren Dg 51 (dem Zeugen Roland Lohkamp).

Ferner führte der Generalkonsul aus:

„Ich möchte keine Kollegen in der Zentrale deswegen beschuldigen. Ich habe aber noch mehr als deutlich vor Augen, mit welcher Überlegenheit, um nicht zu sagen Selbstgefälligkeit, die damaligen Bedenken der Visastellen unserer Vertretungen und der Sonderinspektion vom Tisch gewischt wurden. Insbesondere Herr Grabherr und Herr (…) vermittelten den Anschein, als verfügten sie über perfektes Wissen und alles, was von außen an sie herangetragen wurde, war überflüssig und von Ignoranten vorgetragen. Anstatt die Auslandsvertretungen auf disziplinar- und strafrechtliche Folgen fehlerhafter Visaerteilung hinzuweisen: Wie wäre es zumindest mit einem Hauch von Selbstkritik der Zentrale?"

cc) Schreiben des Auswärtigen Amts an das Generalkonsulat in Saratow vom 6. Mai 2003

Das Auswärtige Amt reagierte auf das Schreiben des Generalkonsuls von Saratow mit einem Brief vom 6. Mai 2003, in dem es heißt:

„Ihr Privatdienstschreiben vom 27. März 2003 hat mich gefreut, da es erkennen lässt, wie engagiert Sie das Thema Reiseschutzversicherungen und Carnet de Touriste durch die Jahre als Sonderinspekteur und jetzt als betroffener Generalkonsul begleiten.

Zu Beginn meiner Tätigkeit als RL 508, die ich im September 2001 übernahm, habe ich durchaus die Vorteile des Reiseschutzpassverfahrens und des Carnet de Touriste gesehen. Einem Teil-RE vom 16. Januar 2001, der von meinem Vorgänger Bernd Westphal unterschrieben wurde, entnehme ich, dass aufgrund der Berichterstattung

verschiedener Auslandsvertretungen über Mißbrauchtatbestände in diesem Zusammenhang erneut ein Gespräch mit dem BMI und dem ADAC stattgefunden hat. Es hat also durchaus Versuche gegeben, gemeinsam mit dem BMI – ohne den es nun mal nicht geht – Korrekturen am bestehenden System vorzunehmen. Sie kennen auch die wiederholten und expliziten Weisungen, die in diesem Zusammenhang ergangen sind, und die jegliche ausländerrechtliche Privilegierung von Inhabern dieser Versicherungspakete gegenüber anderen Antragstellern untersagen.

Nach meinem ersten Besuch in Kiew im Mai 2002 kamen mir Zweifel, ob das Reiseschutzpassverfahren für die Ukraine geeignet ist. Die nachfolgenden Monate mit der Eröffnung einer Vielzahl von staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahren gegen Reiseschutzversicherungen sowie gegen ‚Unbekannt' im Auswärtigen Amt, bestätigen meine Sorge. Im Fall eines Unternehmens hat dann Referat 508 unmittelbar die Konsequenz gezogen und den Vertrieb der Reiseschutzpässe im Visumverfahren untersagt. Wie Ihnen bekannt ist, hat Referat 508 in Abstimmung mit dem BMI, die Zulassung des Reiseschutzpaßverfahrens in den GUS und MOE-Staaten im März 2003 aufgehoben.

Anlass zu Selbstkritik gibt es sicherlich immer und eine Klausurtagung der Abteilung 5 in der letzten Aprilwoche hat auch dazu beigetragen, die eigene Arbeit kritisch zu beleuchten. Mir erscheint Ihre Vorstellung jedoch überzogen, wenn sie Selbstkritik von Kollegen aus der Zentrale erwarten, wenn die Verwaltungspraxis im Visaverfahren aufgrund negativer Erfahrungen umgestellt wird, um auf konkrete negative Entwicklungen im Gastland zu reagieren.

Im Übrigen genießen die Herren Dres (…) mein volles Vertrauen, die ich wegen ihrer hohen Sachkompetenz, aber auch wegen ihrer menschlichen Qualitäten besonders schätze."

i) Erkenntnisse des Bundeskriminalamts

Erste Hinweise auf den möglichen Missbrauch mit Reiseschutzpässen erhielt das Bundeskriminalamt im Herbst 2001. Aus dem polizeilichen Nachrichtenaustausch ergab sich, dass aufgegriffene Personen ihr Visum mit einem RSP erhalten hatten. Der Zeuge Lars Rückheim, der an der Sonderauswertung „Wostok" beteiligt war, führte hierzu vor dem Ausschuss aus, er könne keine Aussage darüber treffen, wie das Verhältnis zwischen der Schleusung mit und ohne RSP gewesen sei. Man habe aber während der Arbeit am „Wostok"-Bericht festgestellt, dass ein großer Teil derjenigen, die bereits 2001 mit den damaligen Schwerpunktauswertungen zur Visaerschleichung in der Ukraine als Vieleinlader identifiziert worden seien, im Laufe des Jahres 2001 dazu übergegangen seien, Reiseschutzpässe zu vertreiben. Aufgefallen sei, dass die Anzahl der mit RSP beantragten Visa im Verlauf des Jahres 2001 stark nach oben gegangen sei. Diese Aussage wird durch die Ausführungen des Zeugen Oliver Runte bestätigt, der als Angehöriger des Bundesgrenzschutzes mit entsprechenden Ermittlungen befasst war. Man habe dabei festgestellt, dass mit Beendigung des Reisebüroverfahrens in Kiew auf den RSP umgeschwenkt worden sei.

In einem am 21. Mai 2002 an das BMI gerichteten Bericht des Bundeskriminalamts hieß es:

„Das Bundeskriminalamt hat jetzt festgestellt, dass die Reiseschutzpässe überwiegend von den Reisebüros und deren Repräsentanten vertrieben werden, die im Rahmen kriminalpolizeilicher Auswertungen bereits als verdächtige Vieleinlader bekannt geworden und in Teilen bereits Gegenstand laufender strafrechtlicher Ermittlungsverfahren in Deutschland sind. Die in solchen Fällen von den Antragstellern bezahlten Preise weichen zum Teil erheblich von den von der Reise-Schutz AG vorgegebenen ab. Die Verkäufer stellen u. a. die Vermittlung von Arbeitsstellen in Westeuropa in Aussicht.

Da der Vertrieb der Reiseschutzpässe offenbar unkontrolliert vorgenommen wird und die Vertreiber gegenüber den deutschen Auslandsvertretungen nicht mehr wie vorher unwahre Angaben über Hotelbuchungsbestätigungen, Rundreiseprogramme etc. zu machen brauchen, ist eine Strafverfolgung dieser Vieleinlader erheblich erschwert.

Im Ergebnis ist von einem starken Missbrauch der Reiseschutzpässe für Zwecke der Visaerschleichung auszugehen. Dies leistet der grenzüberschreitenden Kriminalität Vorschub."

Im Weiteren wurde ausgeführt:

„Vor dem Hintergrund einer offensichtlich beabsichtigten räumlichen Ausweitung der Verwendung der Reiseschutzpässe rät das BKA dringend, die mit der Firma Reise-Schutz AG getroffenen Vereinbarungen, insbesondere die dem Vertrieb der Reiseschutzpässe regelnden, unter Sicherheitsaspekten zu überprüfen."

Ferner empfahl es, an das Auswärtige Amt heranzutreten.

Nach Aussage des Zeugen Bernhand Falk, Vizepräsident des Bundeskriminalamts, sei mit dem Bericht bezweckt worden, das BMI darüber ins Bild zu setzen, dass die behördliche Kontrollierbarkeit der Visaerteilung durch das Reiseschutzpassverfahren deutlich vermindert worden sei. Bis dahin schon aus anderen Gründen bestehende Kontrolldefizite seien durch den RSP nach Einschätzung des Bundeskriminalamts noch verstärkt worden. Das BMI habe darüber in Kenntnis gesetzt werden sollen, dass eine Zuverlässigkeitsprüfung der Vertreiber von RSP offenbar nicht stattgefunden habe (näheres hierzu unter Teil E). Am 9. Juli 2002 habe im BMI eine Besprechung zu Visafragen stattgefunden. Im Zuge der dort getroffenen Vereinbarungen sei an das Auswärtige Amt die Empfehlung herangetragen worden, die Anerkennung der RSP so lange auszusetzen, bis die Seriosität ihrer Vertreiber nachgewiesen sei. Diese sei jedoch in der Praxis nicht vollständig bzw. nicht effektiv umgesetzt worden.

Im März 2003 erfolgte die letzte Berichterstattung des Bundeskriminalamts gegenüber dem BMI in dieser Sa-

che. Der Bericht mündete letztlich in Vorschlägen gegenüber dem BMI. So wurde empfohlen, entweder den RSP und vergleichbare Produkte gänzlich vom Markt zu nehmen oder diese Produkte künftig nur noch ergänzend ohne Auswirkungen auf das Visumantragsverfahren als Versicherung für den Verpflichtenden zuzulassen.

8. Maßnahmen zur Verhinderung von Missbrauch

Zu der Frage, welche Maßnahmen unternommen wurden, um aufgetretene Missbrauchsfälle zu verhindern, ist die Zeugin Susanne Fries-Gaier befragt worden. Sie erklärte, dass Missbrauchsfälle, die gemeldet worden seien, umgehend an den Geschäftsführer der Reise-Schutz AG mit der Aufforderung weitergegeben worden seien, Sorge für einen seriösen Vertrieb zu tragen. Ihm sei aufgetragen worden, dass nachvollziehbar sein müsse, an wen er seine Pässe verkaufe und dass nicht Blankodokumente an irgendwelche Reisebüros ausgegeben werden dürften. In Referatsrunden sei besprochen worden, inwieweit Einfluss auf das Verfahren genommen werden solle. Man habe dann aber gesagt, dass der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG ein Geschäftsmann sei und dass er das Risiko für Missbrauchsfälle zu tragen habe. Zwar müsse man aufpassen, dass es keine illegalen Praktiken gäbe, der Vertrieb des RSP solle aber soweit wie möglich nicht gesteuert werden. Am Anfang habe der Eindruck bestanden, dass es sich um Anfangsschwierigkeiten handele und dass der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG diese im Laufe der Zeit bewältigen werde. Man sei auch deshalb nicht kritischer gewesen, weil das BMI das Produkt für gut befunden und gesagt habe, dass es keine immensen Missbrauchsfälle gäbe. Im Nachhinein sei man allerdings immer schlauer und hätte das wahrscheinlich durchaus früher beenden sollen. Ihres Erachtens wäre es Aufgabe der Innenbehörden gewesen, die Anerkennung der RSP aufzuheben. Berichte des BGS seien dem BMI durchaus bekannt gewesen. Aus dem Anstieg der Visumzahlen habe sie keine Schlüsse auf einen Missbrauch ziehen können, da eine Steigerung der Visumzahlen per se nichts Schlechtes sei.

Der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG habe das Gespräch mit ihr gesucht. Bei diesen Gesprächen sei das Auftreten von Missbrauchsfällen angesprochen worden. Der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG habe dann dargestellt, welche Maßnahme er hiergegen ergreifen werde, dass er ein Computersystem aufbauen werde und alles ähnlich wie der ADAC kontrollieren könne. Über E-Mails des Geschäftsführers der Reise-Schutz AG habe sie ihre Vorgesetzten und – soweit es um Missbrauchsfälle gegangen sei – auch das BMI informiert.

9. Lösungsversuche

Wie unter Nummer 7 Buchstabe b dargelegt, bestanden Probleme der Botschaften in der Auslegung des Erlasses vom 29. Januar 2002. Insbesondere war die Botschaft in Moskau der Auffassung, dass Reisezweck und Reiseziel dort nicht ausreichend angesprochen würden. Um diese Verständnisprobleme zu beheben, wurden die Botschaften in Kiew und Moskau in einem Erlass vom 26. Februar 2002 (Dokument Nr. 114) darauf hingewiesen, dass die Pflicht der Auslandsvertretung zur Überprüfung der übrigen Voraussetzungen zur Visumerteilung – Rückkehrbereitschaft, Rückkehrberechtigung und Verwurzelung im Heimat-land – davon unbenommen bleibe und dass zu ihrer Überprüfung weitere Unterlagen verlangt werden könnten. Insofern unterscheide sich der Erlass von früheren Weisungen.

Der Zeuge Martin Huth legte dar, dass im Rahmen der Prüfung des Reisezwecks, der Rückkehrwilligkeit und der Verwurzelung im Heimatland die Frage, ob hinreichende finanzielle Mittel zur Durchführung der Reise vorhanden seien, durchaus habe zum Tragen kommen können. Dies sei der Botschaft in Kiew in einem nachfolgenden Schriftwechsel wiederholt erläutert worden. (näheres hierzu unter Teil D).

Die Ausführungen im Drahterlass vom 26. Februar 2002:

„Die generelle Vorlage bezahlter Hotelreservierungen und die Pflicht zur Vorlage einer formlosen Einladung, wie sie die Botschaft Moskau fordert, würde dem mit Einführung von Reiseschutzversicherungen verfolgten Zweck – Ermöglichung von Kurzaufenthalten auch ohne bisherigen Anknüpfungspunkt in Deutschland – demnach zuwiderlaufen“,

hätten nicht dem Zweck gedient, die Prüfhoheit einzuschränken, sondern seien erfolgt, weil eine bezahlte Hotelrechnung bereits hinsichtlich des Besuchszwecks nur einen geringen Aussagewert habe. Da jeder ein Hotel in Deutschland reservieren könne, möglicherweise aber ganz woanders hinfahren wolle, sei der Aussagewert solcher Hotelreservierungen beschränkt. Die Formulierung in Nummer 5 des Erlasses vom 29. Januar 2002:

„Die Tatsache allein, dass ein ausländischer Vertriebspartner der Reiseschutzversicherung möglicherweise nicht das Vertrauen der örtlichen Auslandsvertretung genießt, rechtfertigt daher keine Ablehnung“,

habe bedeutet, dass mögliche unseriöse Absichten des Verkäufers nicht relevant sein dürften, dass die Prüfung in der Visastelle vollzogen werden müsse und dass das Produkt als Surrogat für Verpflichtungserklärungen zu akzeptieren sei, solange es sich um ein echtes Produkt handele. Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden über Schleusungen seien ihm nicht bekannt gewesen. Weder habe es einen Informationsfluss innerhalb des AA gegeben, noch seien Erkenntnisse hierüber über die Mitarbeiter im BMI, mit denen er zusammengearbeitet habe, zu ihm gelangt.

Wie bereits unter Nummer 2 dargelegt, bestand der Grundsatz, dass vertragliche Bindungen zu den Reiseschutzversicherern vermieden werden sollten. Nach Aussage des Zeugen Martin Huth sei hieraus zu folgern gewesen, dass man keinen Einfluss auf die Preisgestaltung der RSP habe nehmen können. In Kiew beobachtete Unregelmäßigkeiten bei der Preisgestaltung hätten daher nicht durch eine Verpflichtung von ADAC oder Reise-Schutz AG behoben werden können, die Versicherungsscheine mit einem aufgedruckten Preis zu versehen. Seine

Überlegung, auf die Versicherungsunternehmen Einfluss zu nehmen, damit diese preislich in einer gewissen Spanne blieben, sei vom BMI vehement abgelehnt worden.

Im Drahterlass vom 26. Februar 2002 wurden die Botschaften in Kiew und Moskau wie folgt unterrichtet:

„Die von der Botschaft Kiew beobachteten Unregelmäßigkeiten bei der Preisgestaltung des RSP geben hier Anlass zur Besorgnis. Ein Gespräch mit dem BMI hat allerdings ergeben, dass ADAC und RS-AG nicht verpflichtet werden können, ihre Versicherungsscheine mit einem aufgedruckten Preis zu versehen. Der Inhaber der RS-AG, Hr. K., wurde jedoch von hier aus dringend gebeten, dafür zu sorgen, dass derartige Praktiken eingestellt werden. Botschaft Kiew sollte dies in dem vorgesehenen Gespräch mit Herrn K. ebenfalls thematisieren und über die Ergebnisse berichten. […]

Darüber hinaus ist h. E. zudem davon auszugehen, dass eine sich an den Vorgaben des Bezugs-RE [Erlass vom 29. Januar 2002] ausrichtende Visumpraxis (d. h. letztlich auch eine nicht unerhebliche Ablehnungsquote unter CdT- bzw. RSP-Inhabern) einen Beitrag zur Bekämpfung der bisher konstatierten Erscheinungen (Verkauf von Kopien, Wucherpreise) leisten kann."

Bundesminister Otto Schily erklärte in seiner Vernehmung, er sei erstmals aufgrund einer Unterrichtungsvorlage vom 20. Juni 2002 mit der Problematik der Reiseschutzpässe befasst worden. Anlass für diese Vorlage seien Pressemeldungen über aufgedeckte Visamissbrauchsfälle gewesen. In dieser Vorlage wurde ausgeführt:

„Das AA hat mit Erlass vom 29. Januar 2002 (…) aufgrund der bis dahin gemachten guten Erfahrung mit Reiseschutzversicherungen diese als den Verpflichtungserklärungen im Sinne der §§ 82 bis 84 AuslG gleichwertigen Finanzierungsnachweis anerkannt. lm Haftungsfall steht der öffentlichen Hand damit ein zur Zahlung fähiger und bereiter Schuldner zur Verfügung. ADAC und RS Reise-Schutz AG bedienen sich bei der Ausstellung der ‚Carnet de Touriste' und ‚Reise-Schutz-Pässe' ukrainischer Vertragspartner, die Angaben zu Reisezweck und Rückkehrbereitschaft kaum oder nicht überprüfen. Diese vor der Visumerteilung erforderliche Überprüfung ist in erster Linie jedoch Aufgabe der Auslandsvertretung. Sie hat die Möglichkeit, dem Antragsteller die Glaubhaftmachung seiner Reiseabsichten aufzugeben. Andernfalls muss sie das Visum auch bei Vorlage eines Haftungsnachweises versagen. Damit ist die Deutsche Botschaft in Kiew verpflichtet, Glaubwürdigkeit und Plausibilität zu verifizieren. Angesichts der ungebremst hohen Antragstellung (bis zu 300.000 jährlich) könnte sonst der ungeprüfte Verkauf dieser Reiseschutzversicherungen ein beachtliches Risiko für Visaerschleichungen darstellen.

Im letzten Absatz des Schreibens wurde wie folgt Stellung genommen:

„Um die verschiedenen Modi Operandi der Visaerschleichung konsequenter zu bekämpfen, darf die Visumerteilung in der Ukraine erst nach eingehender Prüfung von Reisezweck und Rückkehrbereitschaft erfolgen. Laut Auskunft des Verbindungsbeamten des BGS in der Ukraine versucht das AA, den Verkauf der Reiseschutzpapiere durch die Handelsagenturen zu begrenzen. Die deutsche Botschaft führt zudem eine Überprüfung der Solidität der Handelsagenturen durch. Angesichts der bisherigen Erkenntnisse und der noch laufenden staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen werden BMI und AA kurzfristig weitere Maßnahmen mit dem Ziel abstimmen, Fälle von Visaerschleichungen zu verhindern."

Der Zeuge Bundesminister Otto Schily berichtete weiter, es habe daraufhin eine Rücksprache mit dem Staatssekretär und dem zuständigen Abteilungsleiter stattgefunden, in der er nochmals über das System der Reiseschutzversicherung informiert worden sei.

Einen Tag, nachdem das AA von den Ermittlungsverfahren gegen den Geschäftsführer der Reiseschutz-AG erfahren hatte, wurde am 27. Juni 2002 mit sofortiger Wirkung für Kiew die Weisung erteilt, bis auf weiteres keine Reiseschutzpässe mehr zu akzeptieren.

Im Herbst 2002, nachdem bereits das Ermittlungsverfahren gegen den Geschäftsführer der Reise-Schutz AG eingeleitet worden war (weiteres hierzu unter Nummer 10), fragten mehrere Botschaften beim AA an, wie in Zukunft mit Reiseschutzpässen zu verfahren sei. So bat die Botschaft in Minsk mit Fernscheiben vom 11. November 2002 um Weisung, ob Reiseschutzpässe auch weiterhin als Ersatz für Verpflichtungserklärungen nach den §§ 82, 84 AuslG anerkannt werden sollten. In dem Schreiben unterrichtete die Botschaft das AA über aufgetretene Missbrauchsfälle:

„Die hier gegenwärtig festzustellende Häufung des Visumsmissbrauchs durch Antragsteller mit RSP ist Anlass, gemäß Ziffer 5, Satz 1 des Bezugserlasses zu berichten. Es ist zu vermerken, dass die von der Reise-Schutz AG beauftragten Vertriebspartner in Minsk mehrheitlich Vertreter einsetzen, die die RSP entgegen geltenden weißrussischen Gesetzen als ‚fliegende Händler' veräußern. Ein nicht unerheblicher Teil dieser Verkäufer ist der Botschaft durch die Vermittlung von Gefälligkeitseinladungen hinlänglich bekannt. Hiesigen Erachtens muss wegen der fehlenden Seriosität ihrer örtlichen Vertriebspartner auch die Bonität der Reise-Schutz selbst in Zweifel gezogen werden."

Aus Nowosibirsk wurde am 8. November 2002 mitgeteilt:

„In den letzten Wochen mehren sich die im Generalkonsulat mit RSP gemachten schlechten Erfahrungen. Immer mehr Antragsteller, die statt einer Einladung einen RSP vorgelegt haben, fallen nach der Einreise im Schengen-Raum negativ auf, weil sie einer Arbeit nachgehen, in anderen Schengen-Staaten in Verbindung mit dort bekannten Schleuserorganisationen auftauchen oder sonst wie das Visum nicht wie beantragt nutzen."

In einer E-Mail vom 12. November 2002 aus Saratow hieß es:

„Es bleibt festzuhalten, dass das Instrument – vom Amt sehr hoch gelobt – von den Praktikern sehr viel kritischer betrachtet wurde. Die Kritiker haben nun recht behalten, dafür haben wir aber auch die ganze Arbeit zur Schadenbegrenzung und können jetzt wieder die Suppe auslöffeln. Dies spiegelt sich leider auch in den jüngsten mehr als widersprüchlichen Erlassen und Einzelweisungen zum Thema Akzeptanz des RSP wieder. Warum dieser ‚Schrott' immer noch akzeptiert wird, obwohl der Geschäftsführer bereits in U-Haft sitzt, die russischen Vertriebswege mehr als zweifelhaft sind und wohl eine Vielzahl an Missbrauchsfällen vorliegen, ist mir schleierhaft."

Den Botschaften wurde mit Erlass vom 22. November 2002 (Dokument Nr. 119) mitgeteilt:

„Am Prinzip der RSV als Surrogat der privaten Verpflichtungserklärung nach §§ 82, 84 AuslG (§§ 66, 68 AufenthG) wird festgehalten […]

Dem AA ist weder eine bessere Alternative noch sind bislang Fälle bekannt geworden, in denen Leistungen aus der RSV gänzlich durch die Versicherungsunternehmen verweigert worden wäre. […]

Auch bei den Innenbehörden und in der EU wird wegen der z. T. mangelnden Bonitätsprüfung von Einladern durch Ausländerbehörden und der über die nationalen Grenzen hinaus möglichen Vollstreckbarkeit die Zukunft in RSVen gesehen, für das kommende Halbjahr sind Initiativen von verschiedenen EU-Mitgliedstaaten hierzu zu erwarten."

In den folgenden Ziffern des Erlasses heißt es:

„AA verkennt nicht den höheren Prüfaufwand von Visaanträgen, denen RSVen zugrunde liegen. Gerade hier muss die Prüfdichte und -tiefe erhöht werden. […] Wird eine RSV für eine touristische Reise vorgelegt, muss durch intensive und flexible Befragung der Antragsteller der Reisezweck und das -ziel (Programm, Besuchsstätten, Grund der Reise nach D. etc.), möglichst zum Teil mit Unterstützung durch Entscheider, überzeugend dargelegt und durch Belege nachvollziehbar sein, bevor ein Visum erteilt wird. Die Last zur Glaubhaftmachung (§ 70 AuslG, § 82 AufenthG) einer touristischen Reise liegt allein beim Antragsteller."

Mit E-Mail vom 27. November 2002 bat das Generalkonsulat St. Petersburg um eine schriftliche Information zu den Vertriebsmodalitäten der Reiseschutzversicherungen. Ansonsten sehe man sich dort nicht in der Lage, unberechtigterweise vertriebene Reiseschutzversicherungen festzustellen. Es bestehe der Eindruck, dass die Reiseschutzversicherungen an jeden Interessenten/jede Firma zu beliebigen Preisen verkauft würden. In Beantwortung dieser E-Mail wies das AA darauf hin, dass es sich solange nicht um die Vertriebswege und -modalitäten von Reiseschutzversicherungen kümmern könne, wie die Reiseschutzversicherung nur die Verpflichtungen nach den §§ 82, 84 AuslG ersetze. Wegen der vielen vorliegenden Erkenntnisse sei man aber übereingekommen, dass das AA über die Vertriebspartner informiert werde. Im Zweifelsfall könne eine Reiseschutzversicherung durch Zugangscodes im Internet überprüft werden, da zumindest Reise-Schutz AG und HanseMerkur auf „Online"-Vermittlung durch die Vertriebe bestünden. Das Generalkonsulat solle sich auch nicht vor Rückfragen bei den Anbietern direkt scheuen.

Beim AA verstärkte sich allerdings der Eindruck, dass die Auslandsvertretungen die visumrechtlichen Voraussetzungen nicht richtig anwenden würden. So hieß es in der E-Mail eines Mitarbeiters des AA an einen Kollegen:

„Ich glaube bald, man muss ein Regionalseminar abhalten, um allen Vertretungen den Unterschied zwischen Reisezweck und Finanzierungsnachweis noch deutlicher zu machen als es dein wirklich gutes Plurez schon getan hat. Es ist mir auch unbegreiflich, wieso so viele Kollegen unfähig sind, in dieser Frage zu abstrahieren. Bei mir drängt sich mehr und mehr der Verdacht auf, dass bislang keine Vertretung den Reisezweck näher geprüft hat."

Da in Minsk auch weiterhin Probleme mit den Reisschutzpässen zu verzeichnen waren, fragte die Botschaft mit E-Mail vom 18. Dezember 2002 beim AA an, ob es damit einverstanden sei, wenn die RSP in Minsk nicht mehr akzeptiert würden. Mittlerweile würden täglich gefälschte Einladungen zu RSP vorgelegt. Wöchentlich würden sie vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge über mehrere mit RSP eingereiste neue Asylbewerber informiert. Die Botschaft in Minsk halte die Firma Reise-Schutz AG und nicht nur einige ihrer Vertriebspartner für völlig unseriös und habe darüber hinaus erhebliche Zweifel an ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit.

Gegenüber dem AA kündigte der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG mit E-Mail vom 1. Januar 2003 an, er werde im Jahr 2003 eine geänderte Geschäftspolitik betreiben. U. a. beabsichtige er, das Online-Buchungssystem weiter auszubauen und den Reiseschutzpass technisch zu verfeinern. Er solle mit Bild ausgestattet und über Handy bezogen und bezahlt werden können und eine Rückreisekontrolle vorsehen.

In einem weiteren Erlass vom 28. Januar 2003 (Dokument Nr. 116) erteilte das AA erneut die Weisung, neben dem Finanzierungsnachweis insbesondere eine Prüfung von Reisezweck und Reiseziel vorzunehmen. Die Last zur Glaubhaftmachung des Reisezwecks liege allein beim Antragsteller. Zur Beurteilung der Glaubwürdigkeit des Reisezwecks sei auch auf das Verhältnis der Kosten der Reise zum Einkommen des Antragstellers abzustellen. Gleichzeitig wurde Mitarbeitern für den Fall, dass sie sich nicht an diese Weisung hielten, disziplinarrechtliche Konsequenzen angedroht.

Allerdings sah das Generalkonsulat St. Petersburg auch diese Weisung als nicht unproblematisch an. So wies es darauf hin, dass eine grundsätzliche Vorlage von Nachweisen zum Einkommen bzw. Reisezweck nur begrenzten Aussagewert haben würde:

„Gehaltsbescheinigungen werden in der Regel lediglich über den Betrag des offiziellen Gehalts ausgestellt, da es durchaus üblich ist, einen Teil des Gehalts inoffiziell (und dadurch steuerfrei) zu bezahlen. Bescheinigungen aller Art können bei entsprechendem Rechtsverständnis zu erschwinglichen Preisen gekauft werden. Bargeld und Travellerschecks können nach Vorlage und ggf. Umtausch an den tatsächlichen Eigentümer zurückgegeben werden, für den der Zinsertrag dieses Geschäfts lukrativ macht."

Zu der Androhung von Disziplinarmaßnahmen führte es aus:

„Abschließend sollte nicht unerwähnt bleiben, dass auch hier die Androhung von Disziplinarmaßnahmen im Zusammenhang mit der Prüfung der Antragsteller mit RSV oder VE nicht nachvollziehbar ist. Statt einer solchen Androhung wäre vielmehr eine Unterstützung der Mitarbeiter/Innen der Visastellen durch die Zentrale wünschenswert. Die Erlasse lassen klare Richtlinien, anhand derer Anhaltspunkte zum Reisezweck und der finanziellen Leistungsfähigkeit zu prüfen sind, vermissen."

Zu dem Erlass vom 28. Januar 2003 äußerte sich auch die Botschaft in Saratow am 12. Februar 2003. Diese sah es als problematisch an, auf das Verhältnis der Kosten der Reise zum Einkommen des Antragstellers abzustellen. Denn in diesem Fall müssten – wie auch in den meisten anderen beteiligten Vertretungen – ca. 80 Prozent der Anträge abgelehnt werden, da die zumeist Privatreisenden nur über ein Minimaleinkommen verfügten. Hier bestehe Klärungsbedarf. Eine präzisere Weisung, um die auch die meisten anderen Vertretungen gebeten hätten, sei daher dringend erforderlich. Ebenfalls erbost zeigte sich der Unterzeichner des Schreibens über die Androhung disziplinarischer Konsequenzen. Hierzu führte er aus:

„Der Unterzeichner war von 1999 bis zum Sommer 2001 Leiter der Sonderinspektion. Insbesondere nach den Besuchen in Kiew und Minsk im Herbst 2000 sowie Sofia, Bukarest, Herrmannstadt, Temsvar, Tirana und Skopje wurde stundenlang mit den beteiligten Referaten 508 und 509 über Sinn und Zweck der Reiseschutzversicherung (Carnet de Touriste) gestritten. Die Zentrale hat damals sowohl die Einwendungen der Sonderinspektion, als auch die Anregungen der jeweiligen Auslandsvertretungen zu höherer Prüfungsdichte schlicht vom Tisch gewischt, da „das ganze Verfahren mit dem BMI abgestimmt war. Anscheinend genügte dies vollständig zur eigenen Legitimation. Anschließend wurde der Kreis der zugelassenen Reiseschutzversicherungen von der Zentrale wiederum gegen die Warnungen zumindest einzelner Vertretungen noch erweitert. Wenn sich nunmehr herausgestellt hat, dass einzelne Reiseunternehmen anscheinend Missbrauch mit dieser Möglichkeit getrieben haben (insbesondere in Kiew) und staatsanwaltschaftliche Ermittlungen eingeleitet wurden, trifft die Warnung der Ziffer 3 vor möglichen Disziplinarmaßnahmen mindestens genau so wenn nicht vorrangig die Mitarbeiter der Zentrale, die alle Warnungen lange genug konsequent ignoriert haben."

Hierauf erwiderte das Auswärtige Amt, dass es bei der Sonderinspektion bis 2001 lediglich um das vom ADAC ausgestellte CdT gegangen sei, das auch heute nicht im Zentrum der Kritik stehe. Nachdem auch weitere Anbieter zugelassen worden seien und insbesondere die Menge und die Vertriebswege ungeahnte Ausmaße angenommen hätten, sei die Erlasslage immer weiter der Situation angepasst worden. Im Weiteren wies das Auswärtige Amt darauf hin, dass an dem System der Reiseschutzversicherungen im Einvernehmen mit dem BMI festgehalten werde.

10. Das Ermittlungsverfahren gegen den Geschäftsführer der Reise-Schutz AG und seine Folgen

a) Konsequenzen des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums des Innern

Mit Beschluss des Amtsgerichtes Heilbronn vom 20. Juni 2002 wurde die Durchsuchung der Privat- und Geschäftsräume des Geschäftsführers der Reise-Schutz AG angeordnet. Ihm werde vorgeworfen, RSP vertrieben zu haben, mit deren Hilfe Mittelsmänner ukrainische Staatsangehörige ansprechen, die in Deutschland und den Schengenstaaten illegal arbeiten wollen. Über die erfolgte Hausdurchsuchung unterrichtete der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG das Auswärtige Amt mit E-Mail vom 27. Juni 2002.

Der Zeuge Matthias von Kummer, der ab dem 13. September 2001 Referatsleiter im zuständigen Referat des AA war, erläuterte in seiner Vernehmung, man habe noch am selben Tag der Botschaft in Kiew telefonisch die Weisung gegeben, keine Reiseschutzpässe der Reise-Schutz AG mehr zu akzeptieren. Dies sei kein Spontanentschluss, sondern das Ergebnis einer kontrovers geführten Diskussion in seinem Referat gewesen, weil sie sich auch über mögliche zivilrechtliche Folgen der Einstellung des Reiseschutzpassverfahrens in der Botschaft in Kiew Gedanken gemacht hätten. Er sei aber der Meinung gewesen, dass hier schnell gehandelt werden müsse. Da in keiner anderen Auslandsvertretung im gleichen Umfang wie in Kiew Missbrauchsfälle sowie auch Steigerungszahlen wie in Kiew aufgetreten seien, habe man zunächst einmal keine Veranlassung gesehen, auch in anderen Auslandsvertretungen Reiseschutzpässe nicht mehr zuzulassen.

Mit Schreiben an das BMI vom 2. Juli 2002 (Dokument Nr. 120) bat das Auswärtige Amt um Mitteilung, ob aus Sicht des BMI weiterhin von der Seriosität und Bonität der Firma Reise-Schutz AG ausgegangen werden könne und die mit der Reise-Schutz AG getroffenen Vereinbarungen bestehen bleiben könnten. In dem Schreiben unterrichtete das Auswärtige Amt das BMI darüber, dass die Botschaft in Kiew angewiesen worden sei, bis auf weiteres keine nach dem 27. Juni 2002 ausgestellten Reiseschutzpässe mehr zu akzeptieren. Des Weiteren würden Reiseschutzpässe, die vor dem 27. Juni 2002 ausgestellt worden seien, nur noch nach einer Prüfung der besonderen Umstände im Einzelfall akzeptiert werden.

Bundesminister Otto Schily erläuterte vor dem Ausschuss, er sei etwa Anfang Juli 2002 von seinem Staatssekretär darüber informiert worden, dass bei dem Geschäftsführer der Reise-Schutz AG aufgrund eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens eine Hausdurchsuchung stattgefunden habe. Diese Nachricht sei für ihn insofern alarmierend gewesen, als er in diesem Zusammenhang erfahren habe, dass der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG auch Verbindungen zum BMI unterhalten habe. Er habe daraufhin seinen Staatsekretär dringlich gebeten, sich um die Angelegenheit zu kümmern und die Maßnahmen einzuleiten, die dann in dem späteren Schreiben seines Staatssekretärs an den Staatssekretär im Auswärtigen Amt vom 24. Juli 2002 Eingang gefunden hätten.

In einer E-Mail bat ein Mitarbeiter des AA den Referenten im Referat A 6 des BMI am 4. Juli 2002 um Mitteilung, ob die Vorwürfe gegen den Geschäftsführer der Reise-Schutz AG berechtigt seien. Hintergrund seiner Anfrage war, dass er bei einer ungerechtfertigten Aussetzung der Reiseschutzpapiere Haftungsprobleme auf sich und die weiteren beteiligten Behörden zukommen sah. Wörtlich führte er aus:

„Hört man da noch was vom BMI? Immerhin waren es nachgeordnete Stellen des Geschäftsbereichs des BMI (BGS und BKA), die hier die Initiative ergriffen haben. Und wer auch immer uns informiert hat (auch Herr … [der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG] selbst), hätten wir nicht so tun können als wäre nichts gewesen. Nur wollen wir natürlich die Aussetzung der Akzeptanz der RSP [nicht] länger als nötig dauern lassen.

Wir bräuchten ein Signal der ermittelnden Stellen, dass zumindest an den Schleuser-Vorwürfen nicht so viel dran ist als dass eine Einstellung der Arbeit mit dem RSP gerechtfertigt ist. Sonst könnte es in der Tat zu Problemen mit der Haftung kommen (allerdings auch und zuvörderst im BMI/BGS/BKA)“

Die Anfrage des AA, ob weiterhin von der Seriosität und Bonität der Reise-Schutz AG ausgegangen werden könne, beantwortete der Staatssekretär im BMI mit Schreiben an den Staatssekretär im Auswärtigen Amt vom 24. Juli 2002 (Dokument Nr. 121). Er regte an, die vom Auswärtigen Amt ausgesprochene Weisung vorsorglich solange aufrecht zu erhalten, bis der Sachverhalt aufgeklärt werden könne. Das BMI könne nicht beurteilen, ob weiterhin von der Bonität der Reise-Schutz AG auszugehen sei. Ungeachtet dessen solle allerdings grundsätzlich an der Möglichkeit festgehalten werden, auch von kommerziellen Anbietern Verpflichtungserklärungen entgegenzunehmen, die den in den §§ 82, 84 AuslG genannten Anforderungen entsprächen. Zur Begründung führte er aus:

„Nach den vorliegenden Erfahrungen wird der Fiskus dadurch – entsprechend der ausländerrechtlichen Zweckbestimmung – wirksam vor privat verursachten Kosten geschützt. Forderungen gegenüber Privatpersonen, die im Wege einer Verpflichtungserklärung eine Visumerteilung ermöglicht haben, lassen sich mangels deren Finanzkraft oftmals nicht durchsetzen. Auch in Österreich werden zur Anspruchssicherung ersatzweise kommerzielle Anbieter zugelassen. Das Verfahren bewährt sich insbesondere bei der Erstattung der bei deutschen und österreichischen Behörden angefallenen Rückführungskosten. Andere Schengen-Länder zeigen ebenfalls Interesse.“

Gleichzeitig schlug er, entsprechend dem Ergebnis einer Besprechung des BMI mit den nachgeordneten Sicherheitsbehörden am 9 Juli 2002 (Dokument Nr. 122) vor, an den von BMI und AA festgelegten Kriterien zur Zulassung kommerzieller Anbieter (siehe Nummer 2) festzuhalten, darüber hinaus aber stärker als bisher die Seriosität und Zuverlässigkeit der juristischen und natürlichen Person des Anbieters zu untersuchen. Wörtlich heißt es in dem Schreiben:

„Darüber hinaus sollten das AA und das BMI zukünftig bei der Entgegennahme der Erklärungen nach §§ 82, 84 AuslG stärker als bisher die Seriosität und Zuverlässigkeit der juristischen und natürlichen Person des Anbieters untersuchen, ohne unzulässigerweise in den Wettbewerb einzugreifen.“

Er regte zudem an, die Möglichkeiten des schengenweiten Informationsaustausches stärker miteinzubeziehen und weitere Maßnahmen mit dem Ziel abzustimmen, Fälle von Visumerschleichungen zu verhindern. Als zeitnah realisierbare operative Maßnahme bot er die Entsendung von speziell ausgebildeten Beamten des Bundesgrenzschutzes zur temporären Unterstützung von Visastellen an. Schwerpunkt der Tätigkeit solle insbesondere die Plausibilitätsprüfung des Reisezweckes der Antragsteller sowie die Dokumentenprüfung sein. Für sinnvoll erachtete er im Übrigen die Einrichtung einer Zentralen Auskunfts- und Prüfstelle als zentralen Ansprechpartner für Anfragen und Überprüfungen durch die deutschen Auslandsvertretungen.

Bundesminister Otto Schily erklärte in seiner Vernehmung, sein Staatssekretär habe gefordert, die Anerkennung der Reiseschutzpässe der Reise-Schutz AG weltweit auszusetzen.

Die Entscheidung über die geographische Ausdehnung von Erlassen, wie bei der Einführung des CdT oder auch bei der Rücknahme von Erlassen, beispielsweise über die Aufhebung der Anerkennung von Reiseschutzpässen sei allein durch das AA ohne vorhergehende Information des BMI erfolgt. Während das BMI davon ausgegangen sei, dass die Anerkennung der Reiseschutzpässe aufgrund des Schreibens seines Staatssekretärs weltweit ausgesetzt würde, habe das AA diese Anerkennung zunächst nur für Kiew zurückgenommen. Diese Aussage wird durch den o. g. Schriftwechsel insofern bestätigt, als das BMI tatsächlich nicht an der Entscheidung des AA beteiligt wurde. Dem Schreiben vom 24. Juli 2002 lässt sich allerdings nicht entnehmen, dass eine weltweite Aussetzung gefordert wurde. Weiter führte Bundesminister Otto Schily aus, sein Haus habe noch keinen zwingenden Grund gesehen, dem AA zu empfehlen, sämtliche Reiseschutzversicherungen einschließlich des CdT des ADAC nicht mehr anzuerkennen. Alle Beteiligten, einschließlich

das BMI seien davon ausgegangen, dass das Reiseschutzversicherungssystem an und für sich positiv zu bewerten sei, weil es die Länder und die Kommunen von finanziellen Risiken entlaste und dass lediglich der Missbrauch eingeschränkt werden müsse und auch könne. Unerklärlich sei ihm allerdings, dass der zuständige Referent des Referates A 6 des BMI ungeachtet des damaligen Sachstandes noch mit weiteren Reiseschutzversicherungen Verbindungen aufgenommen und Gespräche geführt habe, ohne die Hausleitung zu informieren (näheres hierzu oben unter Nummer 5).

In einem weiteren Schreiben vom 27. August 2002 nahm das BMI Bezug auf ein Schreiben des Prozessbevollmächtigten des Geschäftsführers der Reise-Schutz AG, der hierin um einen Gesprächstermin bat. Das BMI führte aus, es sehe primär die Zuständigkeit des AA als gegeben an und bat um Übernahme des Vorgangs.

Diese Ausführungen, wonach das BMI das AA für die weitere Anerkennung des Reiseschutzpasses der Reise-Schutz AG für zuständig halte, blieben von Seiten des AA nicht unwidersprochen. In einem Antwortschreiben des Staatssekretärs im AA vom 2. September 2002 an den Staatssekretär im BMI (Dokument Nr. 123) betonte dieser daher die gemeinsame Verantwortung, wobei die Zuständigkeit für die Prüfung der Seriosität und Zuverlässigkeit der Anbieter aufgrund des Sitzes derselben im Bundesgebiet in erster Linie beim BMI liege. Das Auswärtige Amt sei aber auch in Zukunft zu jeder Unterstützung bereit. Als Anlage übermittelte es einen am 13. August 2002 eingegangenen Nachweis der Reise-Schutz AG über die Gesamtliquidität von 1 237 326 Euro zum 1. August 2002, der bei der abschließenden Bewertung der Bonität herangezogen werden könne. Nachdem sich auch ein anderer Anbieter einer Reiseschutzversicherung als nicht seriös erwiesen hatte, einigten sich AA und BMI Ende September 2002 auf eine Erweiterung der Kriterien zur Anerkennung von Reiseschutzversicherungen (siehe hierzu oben unter Nummer 2).

In einem an das BMI gerichteten Schreiben vom 8. Januar 2003 legte das AA dar, dass es im Zusammenhang mit einer Strafsache zu Fehlinterpretationen des OLG Köln und der Staatsanwaltschaft Köln gekommen sei. Diese würden annehmen, dass eine Verpflichtungserklärung, die eine natürliche Person gegenüber einer Ausländerbehörde oder einer Auslandsvertretung über die Haftung für den Lebensunterhalt von Ausländern abgebe, stets auch eine Einladung beinhalte. Durch die Gleichsetzung des Finanzierungsnachweises „Verpflichtungserklärung“ mit dem Nachweis des Einreise- und Aufenthaltszwecks „Einladung“ komme das OLG Köln zur Erkenntnis, dass auch die Vorlage von standardisierten Finanzierungsnachweisen in der Form von RSP immer dann den Tatbestand der Vorlage unrichtiger Dokumente im Visumverfahren erfülle, wenn der tatsächliche Reisezweck ein anderer sei als der im Antragsformular angegebene. Da BMI und AA übereingekommen seien, Reiseschutzversicherungen als Finanzierungssurrogat anzuerkennen, liege darin in der Logik des OLG Köln bereits unter Umständen eine Beihilfehandlung zur Schleusung von Ausländern. Vor diesem Hintergrund sei erklärlich, weshalb die Staatsanwaltschaft Köln ein Ermittlungsverfahren gegen „Unbekannt“ gegen das AA und BMI eingeleitet habe. Es rege daher an zu prüfen, in welcher Weise erneut gegenüber den Strafverfolgungsbehörden in Köln auf die Rechtsnatur einer individualisierten Verpflichtungserklärung bzw. einer standardisierten Reiseschutzversicherung hingewiesen werden könne.

Als Ergebnis einer mit Mitarbeitern des BMI und des AA geführten Besprechung, die am 20. Januar 2003 stattfand, wurde in einem Vermerk des AA festgehalten, dass das BMI nicht für die Entgegennahme von Verpflichtungserklärungen kommerzieller Anbieter zuständig sein könne. Es sei daher einvernehmlich vereinbart worden, dass das AA in Zukunft diese Erklärungen entgegennehmen und nach außen die Federführung übernehmen werde. Hinsichtlich einer Überprüfung der Dokumentensicherheit und der Überprüfung der Bonität und der Seriosität bestehe aber offensichtlich keine einheitliche Haltung des BMI. Insbesondere hätten während der Besprechung zwei Mitarbeiter des BMI auf die fehlende Rechtsgrundlage für die Überprüfung und damit verbundene weitreichende Eingriffe in die persönlichen Rechte der Betroffenen hingewiesen. Der Verfasser des Vermerks schlussfolgerte hieraus u. a., dass ein Katalog an Mindestanforderungen an Anbieter erstellt werden solle, der auch die Vertreiber einschließen solle. Sei auch nur die Loyalität eines Vertreibers offensichtlich nicht gegeben, so müsse sich der Anbieter dies anrechnen lassen.

b) Trennung der Allianz AG vom Geschäftsführer der Reise-Schutz AG

Erste Hinweise auf ein den Geschäftsführer der Reise-Schutz AG betreffendes, strafrechtliches Ermittlungsverfahren wegen Verstoßes gegen das Ausländergesetz erhielt die Allianz AG durch den Bericht einer Auskunftei vom 30. Juli 2002. Die Umstände, die zu einer Trennung der Allianz vom Geschäftsführer der Reise-Schutz AG geführt haben, hat der Zeuge Hartwig Meyer vor dem Ausschuss wie folgt erläutert: Am 6. September 2002 habe eine Mitarbeiterin des Geschäftsführers der Reise-Schutz AG der Allianz mitgeteilt, es habe im Sommer 2002 eine Hausdurchsuchung sowohl der Geschäftsräume als auch der Privaträume gegeben. Wenig später, am 17. September 2002, habe die zuständige Fachabteilung der Allianz, die das Geschäft betreute, die Geschäftsleitung darüber informiert, dass der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG unzulänglich abrechne und insbesondere keine versicherten Personen nenne. Hieraufhin sei der Haftpflichtgruppenvertrag von der Allianz zum frühestmöglichen Zeitpunkt, dem 31. Dezember 2002, gekündigt worden. Die fristgerechte Kündigung des Vertretervertrages sei am 4. November 2002 mit Wirkung zum 30. September 2003 mit der Maßgabe erfolgt, dass die Amtsgeschäfte ruhten und alle Unterlagen aus den Geschäftsräumen abzuholen seien. Wegen einer weiteren, unerlaubten Tätigkeit des Geschäftsführers der Reise-Schutz AG sei die fristgerechte Kündigung am 17. Dezember 2002 in eine fristlose Kündigung umgewandelt worden. Eine vom Geschäftsführer der Reise-Schutz AG

gegen die Allianz erhobene Klage wegen Provisionsausgleich und Fortführung des Vertretervertrages sei durch einen Vergleich beendet worden, mit dem rückwirkend zum 31. März 2003 die ordentliche Kündigung ausgesprochen worden sei.

Wie viele Reiseschutzdokumente der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG vertrieben hat, ist nicht bekannt. Nach Aussage des Zeugen Hartwig Meyer seien vom Geschäftsführer der Reise-Schutz AG 57 000 Stück abgerechnet worden. Eine zivilrechtliche Klage der Allianz, um Auskunft über die Zahl der verkauften Verträge und Zahlung der zustehenden Summe zu erlangen, sei bisher nicht erhoben worden. Ob bei der Reise-Schutz AG Schadensfälle im Bereich der privaten Haftpflichtversicherung auftraten, ist ebenfalls nicht bekannt. Der Zeuge Hartwig Meyer hat erklärt, dass diesbezüglich jedenfalls kein Schadensfall von der Reise-Schutz AG an die Allianz gemeldet worden sei.

Der Zeuge Egbert Bülles hat ausgesagt, bei der Durchsuchung der Räume des Geschäftsführers der Reise-Schutz AG habe sich gezeigt, dass dieser bei ca. 130 000 Fällen zweimal in Regress genommen worden sei. Ausweislich der zur Verfügung gestellten Akten der ELVIA, über die der Krankenversicherungsschutz abgedeckt worden war, wurde diese lediglich einmal vom Geschäftsführer der Reise-Schutz AG in Anspruch genommen. Hierbei handelte es sich um einen unfallbedingten Großschaden. Gegenüber dem AA hatte der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG zur Glaubhaftmachung seiner Leistungsstärke mitgeteilt, dass er in zwei Fällen – u. a. in dem o. g. unfallbedingten Großschadensfall – die angefallenen Krankheitskosten für Inhaber von RSP übernommen habe. Dies lässt sich einer E-Mail vom 22. November 2002 entnehmen, in der auf Veranlassung des Bundesministers des Innern beim AA nachgefragt wurde, wie häufig die Firma Reise-Schutz AG in Anspruch genommen worden sei. Diese Frage hatte der Minister anlässlich einer Besprechung im BMI am 12. November 2002 aufgeworfen.

Mit Bescheid vom 18. Dezember 2002 erteilte das BaFin dem Geschäftsführer der Reise-Schutz AG die Genehmigung zum Geschäftsbetrieb einer RS Reise-Schutz Versicherungs Aktiengesellschaft. Die Genehmigung umfasste den Betrieb einer Kranken- sowie einer Haftpflichtversicherung. Der Vertrieb, die Schadensregulierung und die Bestandsverwaltung wurden aufgrund eines Funktionsausgliederungsvertrages vom 25. November 2002 von der RS Reise-Schutz Versicherungs AG auf die Reise-Schutz AG übertragen. Dieser Funktionsausgliederungsvertrag wurde mit dem oben erwähnten Bescheid ebenfalls genehmigt.

11. Die Abschaffung der Reiseschutzversicherungen als Surrogat für die Verpflichtungserklärungen mit Erlass vom 28. März 2003

Am 12. März 2003 trat das Auswärtige Amt an das BMI mit dem Vorschlag heran, das Reiseschutzverfahren grundsätzlich nicht mehr als Ersatz für die Verpflichtungserklärung nach den §§ 82 und 84 AuslG zu akzeptieren (Dokument Nr. 124). Das Auswärtige Amt sehe sich aufgrund der negativen Erfahrungen mit den anonymisierten Pauschalverpflichtungen der Reiseversicherungsanbieter, die diese zunächst gegenüber dem BMI, nunmehr gegenüber dem AA abgegeben hätten, nicht mehr in der Lage, die Folgen für Fehlentwicklungen im Visumverfahren zu tragen, zumal der Nutzen dieser RSP ausschließlich den Ländern zukomme. Auch weiterhin halte das Auswärtige Amt eine Reiseschutzversicherung als Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG an sich für sinnvoll. Wenn an diesem Instrument festgehalten werden solle, so rege das Auswärtige Amt an, eine Stellungnahme der Länder einzuholen. Das Auswärtige Amt werde das Modell aber nur weiterführen können, wenn es nicht alleiniger Empfänger dieser Erklärung sei. Nach einer Prüfung der Rechtslage sei das Auswärtige Amt zu dem Ergebnis gelangt, dass die im Januar getroffene Vereinbarung rechtlich nicht in Ordnung sei. So sei die Annahme pauschaler Verpflichtungserklärungen für eine nicht bestimmbare Zahl von Personen durch das AuslG nicht vorgesehen. Die allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AuslG bestimme als Empfänger der Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG die für den vorgesehenen Aufenthaltsort im Bundesgebiet zuständige Ausländerbehörde. Das Auswärtige Amt sei sich bewusst, dass die beabsichtigte Änderung des Verfahrens bei den auf dem Markt befindlichen Anbietern auf Widerspruch stoßen und ggf. zu Regressforderungen führen könne. Es liege daher im gemeinsamen Interesse beider Häuser, in abgestimmter Weise auf mögliche Vorstellungen der Anbieter zu reagieren.

Das BMI teilte mit Schreiben vom 18. März 2003 (Dokument Nr. 125) mit, dass es aufgrund der bisherigen negativen Erfahrungen mit dem Vorschlag des AA einverstanden sei, ab sofort Reiseschutzversicherungen nicht mehr als Surrogat für Verpflichtungserklärungen nach § 84 AuslG anzuerkennen.

Der Eingang des Schreibens des AA vom 12. März 2003 hatte sich mit einer Besprechung im BMI am 14. März 2003 zum Bericht des Bundeskriminalamtes vom 12. März 2003 überschnitten. In dieser Besprechung wurde aufgrund des Berichts des Bundeskriminalamtes auch seitens des BMI entschieden, dem AA zu empfehlen, Reiseschutzversicherungen nicht länger als Surrogat von Verpflichtungserklärungen gemäß § 84 AuslG anzuerkennen.

Mit Erlass des Auswärtigen Amts vom 28. März 2003 (Dokument Nr. 102) wurde den Auslandsvertretungen daher mitgeteilt, dass Reiseschutzversicherungen künftig nicht mehr als Surrogat einer Verpflichtungserklärung nach den §§ 82 und 84 AuslG im Visumverfahren anerkannt werden könnten. Das Auswärtige Amt sei vor einiger Zeit vom BMI gebeten worden, künftig in alleiniger Zuständigkeit pauschalisierte Verpflichtungserklärungen von Reiseschutzversicherern anzunehmen. Das Auswärtie Amt sei hierzu aber weder rechtlich noch tatsächlich in der Lage. So sei die Annahme pauschaler Verpflichtungserklärungen für eine unbestimmte Vielzahl von Personen gesetzlich nicht vorgesehen. Zudem könnten Anbieter

von Reiseschutzversicherungen durch das Auswärtige Amt nicht auf Bonität bzw. Seriosität überprüft werden. Im Lichte wiederholter Missbrauchsfälle hätten BMI und AA übereinstimmend entschieden, Reiseschutzversicherungen nicht mehr als Surrogat von Verpflichtungserklärungen nach § 84 AuslG anzusehen. In Nummer 6 des Erlasses hieß es:

„Der in den Reiseschutzversicherungen enthaltene (im Vergleich mit normalen Reisekrankenversicherungen höhere) Krankenversicherungsschutz und die Haftung für die Rückführungskosten bieten eine zusätzliche Absicherung der öffentlichen Hand für diese Kosten. Reiseschutzversicherungen sind daher von den Auslandsvertretungen privilegiert zu berücksichtigen."

Für Bona-fide-Kunden könne die Vorlage einer förmlichen Verpflichtungserklärung entbehrlich sein. Hier hätten die Auslandsvertretungen im Einzelfall zu prüfen, ob z. B. Firmeneinladungen als Finanzierungsnachweis ausreichend seien oder ob in diesen Fällen der Abschluss einer Reiseschutzversicherung sinnvoll erscheine. Der Reisezweck sei in diesen Fällen gesondert zu prüfen. Über die Änderung der Weisungslage informierte das BMI die Bundesländer mit Schreiben vom 15. April 2003 und bat um Information und Sensibilisierung der Ausländerbehörden hinsichtlich der Änderung des Verfahrens.

Ebenfalls am 28. März 2003 wurde der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG über diese Entscheidung informiert (Dokument Nr. 126). In dem Schreiben führte das Auswärtige Amt aus:

„Das Auswärtige Amt wird daher die Auslandsvertretungen anweisen, im Visumverfahren künftig Reiseschutzversicherungen nicht mehr als Surrogat von Verpflichtungserklärungen nach § 84 AuslG zu akzeptieren. Die Haftung für den Lebensunterhalt wird damit entfallen und im Visumverfahren künftig gesondert vom Antragsteller nachzuweisen sein. Ihr Produkt weist aber nach wie vor das Bestehen einer Krankenversicherung in Verbindung mit einer Haftung für die Rückführung nach. Im Gegensatz zu Versicherungen, die lediglich den Krankenversicherungsschutz umfassen, zeichnet sich Ihr Produkt aber zusätzlich dadurch aus, dass es auch das Risiko der Rückführungskosten abdeckt. Das Auswärtige Amt wird die Auslandsvertretungen bitten, diesen Unterschied bei der Bewertung der vorzulegenden Finanzierungsnachweise mit zu berücksichtigen.

Das Auswärtige Amt begrüßt das aufwändige und fälschungssichere Versicherungsdokument, das gegenüber anderen Reisekrankenversicherungen eine Privilegierung im Visumverfahren darstellen wird. Auch wird das Auswärtige Amt weiterhin unter anderem auf der eigenen Website Ihre Reiseschutzversicherung als anerkannte Absicherung im Visumverfahren benennen."

Zudem wies das Auswärtige Amt darauf hin, dass es in der Europäischen Union Initiativen gäbe, Versicherungen in diesem Bereich anzuerkennen. Möglicherweise werde im Rahmen des Schengener Durchführungsübereinkommens und der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion der Schengener Staaten eine Grundlage für Reiseschutzversicherungen geschaffen.

Sowohl das Schreiben an die Versicherungen als auch die Weisung an die Auslandsvertretungen stießen auf Kritik beim BMI. So bedauerte ein Abteilungsleiter des BMI in einem Schreiben an das Auswärtige Amt vom 8. April 2003, dass der Wortlaut der Schreiben im Einzelnen nicht mit dem BMI abgestimmt worden sei. Notwendige Präzisierungen, die gegenüber Außenstehenden Missverständnisse ausschlössen, hätten auf diese Weise nicht mehr vorgenommen werden können. Wörtlich hieß es in dem Schreiben:

„Wie ich feststellen konnte, ist das Standardschreiben mit den darin enthaltenen Angeboten auch an die RS Reise-Schutz AG von …. [dem Geschäftsführer der Reise-Schutz AG] gerichtet worden. Vor dem Hintergrund, dass gegen [den Geschäftsführer der Reise-Schutz AG] seit Mai 2002 ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Beihilfe zur banden- und gewerbsmäßigen Schleusung von Ausländern geführt wird, ist diese Vorgehensweise unzweckmäßig und unsensibel. Dies gilt umso mehr, als im Zusammenhang mit dem Verfahren gegen [den Geschäftsführer der Reise-Schutz AG] von der Staatsanwaltschaft Köln ein Ermittlungsverfahren gegen Unbekannt wegen des Verdachts der Bestechlichkeit eröffnet worden ist. In der Presse wurde bereits mehrfach über einen möglichen Verdacht in Bezug auf Beamte des Bundesministeriums des Innern und des Auswärtigen Amtes berichtet. Leider muss ich feststellen, dass das AA-Schreiben an die RS-Reise-Schutz AG geeignet ist, diese Verdachtsmomente sowohl bei der Staatsanwaltschaft als auch in der Öffentlichkeit eher weiter zu befördern."

Unglücklich formuliert sei auch die Weisung an die Auslandsvertretungen. Sie erwecke den nicht zutreffenden Eindruck, als sei mit der Formulierung „Das AA wurde vor einiger Zeit vom BMI gebeten, künftig in alleiniger Zuständigkeit pauschalisierte Verpflichtungserklärungen von Reiseschutzversicherern anzunehmen. Das AA ist dazu weder rechtlich noch tatsächlich in der Lage" das AA vom BMI gebeten worden, entgegen dem geltenden Recht pauschalisierte Verpflichtungserklärungen von Reiseschutzversicherern anzunehmen. Vor diesem Hintergrund wurde eine entsprechende Richtigstellung nahegelegt.

In seinem Antwortschreiben vom 23. April 2003 wies ein Abteilungsleiter im AA darauf hin, dass er die geäußerten Bedenken gegen das an den Geschäftsführer der Reise-Schutz AG gerichtete Schreiben nicht teile. Er sei im Gegenteil der Auffassung, dass das Argument, das Verfahren sei allein aufgrund wiederholter Missbrauchsfälle eingestellt worden, bei Staatsanwaltschaft und in der Öffentlichkeit viel stärker den Verdacht von Unregelmäßigkeiten wecken würde. Unmittelbarer Anlass für eine Einstellung des Verfahrens zu dem gegenwärtigen Zeitpunkt sei der Umstand, dass sich das AA nicht in der Lage sehe, als alleiniger Empfänger der Erklärungen der Versicherer aufzutreten und diese auf Bonität und Seriosität zu überprüfen, um künftigem Missbrauch vorzubeugen. Um sicherzustellen, dass der Ruf des AA und seiner

Auslandsvertretungen durch eine weitere Verwendung von Pauschalverpflichtungserklärungen im Visumverfahren nicht geschädigt werde, habe man schnell handeln müsse. Er bitte daher um Verständnis, dass seitens des Auswärtigen Amts keine weiteren Schritte unternommen werden könnten.

Zu den Gründen, die zu einer Abschaffung des Verfahrens der Reiseschutzversicherungen geführt haben, erläuterte der Zeuge Matthias von Kummer, man habe den Eindruck gewonnen, das System sei vielleicht noch nicht das Richtige. Einige Staaten der GUS seien noch nicht reif für dieses Verfahren. Das Verfahren der Reiseschutzpässe an sich sei gut gewesen. Mit Weisungen, denen zufolge die ausländerrechtlichen Voraussetzungen gründlich zu prüfen seien, hätten sie versucht, das Problem in den Griff zu bekommen. Damit seien sie aber nicht in dem Maße durchgedrungen, wie sie sich das erhofft hätten. Es sei daher der Entschluss gefasst worden, das Verfahren weltweit einzustellen. Der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG verkaufe auch heute noch eine Krankenversicherung der Reise-Schutz AG. Das AA habe geprüft, ob dies verhindert werden könne. Ergebnis dieser Prüfung sei gewesen, dass keine Maßnahmen ergriffen werden könnten, solange das BaFin die Versicherung zugelassen habe.

12. Bewertung der Zuständigkeitsproblematik durch den Bundesminister des Innern

Zu der Frage der Zuständigkeit für die Zulassung von Reiseschutzversicherungen hat sich der Bundesminister des Innern in seiner Vernehmung sehr eingehend geäußert. Er hat hierbei sehr deutlich werden lassen, dass er das BMI in dieser Hinsicht für nicht zuständig halte. Vor dem Ausschuss sagte er:

„Das Bundesministerium des Innern […] ist zuständig für das Ausländerrecht und damit auch für das materielle Recht der Visumerteilung und das Verfahrensrecht. Das Bundesministerium ist jedoch nicht zuständig – ich betone: das Bundesministerium des Innern ist jedoch nicht zuständig – für die Umsetzung und die Anwendung der Vorschriften zur Visumerteilung. […] Die Umsetzung und Anwendung der Vorschriften zur Visumerteilung ist ausschließliche Aufgabe des Auswärtigen Amtes und seiner Auslandsvertretungen. […] Es [das BMI] hat aber grundsätzlich keine Möglichkeit, den Ländern, die das Ausländerrecht im Inland anwenden, oder dem Auswärtigen Amt mit seinen Auslandsvertretungen, das das Ausländerrecht im Ausland anwendet, Weisungen zu erteilen. […]

Das Bundesministerium des Innern ist demnach keine Aufsichtsbehörde für das Auswärtige Amt oder für die Länder. Das gilt insbesondere auch für die Entgegennahme von so genannten Carnet de Touriste oder Reiseschutzversicherung als Surrogat einer Verpflichtungserklärung […].“

Mit der Erklärung nach § 84 Abs. 1 des AuslG gehe der Einlader gegenüber der Ausländerbehörde oder einer Auslandsvertretung eine Verpflichtung ein, nicht jedoch gegenüber dem BMI. Zuständig für die Entgegennahme der Verpflichtungserklärungen seien somit ausschließlich die Ausländerbehörden der Länder und das AA mit seinen Auslandsvertretungen. Logischerweise gelte dies auch für die Surrogate wie die Reiseschutzversicherung. Eine Zuständigkeit des BMI bei diesem Themenbereich bestehe nur in dem Sinne, an der Rechtsfrage mitzuwirken, ob ein Dokument im Vergleich zu der Erklärung nach § 84 AuslG anerkannt werden könne. Da das BMI nicht für die Entgegennahme von Verpflichtungserklärungen zuständig sei, könne es auch nicht für eventuelle Fehler bei diesem Thema verantwortlich gemacht werden.

Eine Mitzeichnung von Bundesministerien bei Erlassen sei nur vorgesehen, wenn der Geschäftsbereich mehrerer Bundesministerien betroffen sei. Für die Visumerteilung sei ausschließlich das AA zuständig und verantwortlich. Gleichwohl sei der Erlass vom 29. Januar 2002, wonach die Auswahl geeigneter Unternehmen dem Bundesministerium des Innern und dem Auswärtigen Amt gemeinsam obliegt, auf unterster Arbeitsebene des BMI ohne Beteiligung und ohne Wissen des Ministers mitgezeichnet worden. Diese fehlerhafte Verfahrensweise beruhe auf Angewohnheiten einiger weniger Referenten, die sich bereits lange vor 1998 entwickelt hätten und auf die die Hausleitung nicht rechtzeitig aufmerksam gemacht worden sei.

Das BMI sei nicht zuständig für die Anerkennung von Reiseschutzversicherungen und deren weltweite Zulassung. In dieser Hinsicht hätten sich bereits Mitte der 90er-Jahre zwischen einigen Referaten des BMI und des AA auf der untersten Arbeitsebene Usancen herausgebildet, die in einem gewissen Umfang zu einer Verwischung der Zuständigkeit geführt hätten. Der Referent im Referat A 6 des BMI sei wegen der Frage der Fälschungssicherheit von Dokumenten mit dem CdT befasst worden und sei fast 13 Jahre auf diesem Dienstposten tätig gewesen. Er habe sich des Themas Reiseschutzversicherungen bereits mit Eingang des ersten Vorgangs im BMI angenommen, ohne zu berücksichtigen, dass das BMI für dieses Thema allenfalls eine Randzuständigkeit habe. Zugleich habe er es verstanden, seinen Arbeitsbereich dem Blick seiner Vorgesetzten weitgehend zu entziehen. Es sei daher von seinen Vorgesetzten leider nicht rechtzeitig erkannt worden, dass er seine Zuständigkeiten nicht einzuhalten gewusst habe. Er, Bundesminister Otto Schily, habe erst im Zusammenhang mit dem Verfahren gegen den Geschäftsführer der Reise-Schutz AG von dem Aktivitäten dieses Referenten erfahren. Bei der großen Anzahl seiner Mitarbeiter könne er nicht jeden Referenten persönlich kennen. Im Übrigen sei der Referent ihm immer als ein sehr tüchtiger Mitarbeiter geschildert worden. Aufgrund eines persönlichen Gespräches mit dem Referenten habe er sich leider davon überzeugen müssen, dass er mit den ihm noch vor seiner Amtsübernahme übertragenen Aufgaben überfordert gewesen sei. Im Juli 2002 (siehe hierzu unter Nummer 10 Buchstabe a), als das Schreiben des Staatssekretärs im BMI an den Staatssekretär im AA herausgegangen sei, habe man die Frage der Zuständigkeit vernachlässigt. Dies sei angesichts der Besorgnisse darüber geschehen, dass sich mit dem Ge-

schäftsführer der Reise-Schutz AG eine „seltsame Figur“ etabliert habe, dass man aber auf der anderen Seite andere Anbieter habe zulassen müssen, um eine Monopolstellung des ADAC zu verhindern. Dies sei möglicherweise zu tadeln. Anfang 2003 sei die Frage der Zuständigkeiten von Seiten des BMI dann aber richtig gestellt worden.

VII. Der Erlass „Visumverfahren bei Auslandsvertretungen“ vom 3. März 2000

1. Einführung

Intensiv untersucht hat der Ausschuss den Erlass vom 3. März 2000 zur neuen Visumpraxis des Auswärtigen Amts.

Untersucht wurde neben den Reaktionen der Auslandsvertretungen auf den Erlass und den Umgang mit diesen Berichten im Auswärtigen Amt zudem die Vereinbarkeit des Erlasses mit dem deutschen Ausländerrecht sowie dem Schengenrecht und die Bedeutung des in dem Erlass erwähnten Satzes „in dubio pro libertate – Im Zweifel für die Reisefreiheit“.

2. Regelungsgehalt des Runderlasses vom 3. März 2000

Der vom Zeugen Bernd Westphal gezeichnete Runderlass vom 3. März 2000 (Dokument Nr. 9) beschreibt in seiner Einleitung zunächst das Spannungsfeld, in dem sich die Praxis der Visumerteilung bewege und weist darüber hinaus auf den rechtlichen Rahmen hin, an den sich die Auslandsvertretungen bei der Visavergabe zu halten hätten:

„I. Die Auslandsvertretungen bewegen sich beim Visumverfahren in einem Spannungsfeld:

Ziel ist einerseits die Gewährung größtmöglicher Reisefreiheit und die Darstellung Deutschlands als weltoffen, ausländer- und integrationsfreundlich. Andererseits haben die Auslandsvertretungen mit Zuwanderungsdruck und Verhinderung illegaler Einreise zu tun. Die Aufgaben in diesem Spannungsfeld sind angesichts der personellen und infrastrukturellen Gegebenheiten schwierig und anspruchsvoll.

Das deutsche Ausländerrecht, das Schengener Durchführungsübereinkommen und die Gemeinsame Konsularische Instruktion der an den Schengen-Acquis gebundenen EU-Partner sind der rechtliche Rahmen für die Erteilung von Visa, an den sich die Auslandsvertretungen zu halten haben. Das Visumverfahren ist aber keine automatische Umsetzung ausländerrechtliche Regeln. Soweit kein Anspruch auf Erteilung eines Visums besteht oder ein Visum wegen eines Regelversagungsgrundes abgelehnt werden muss, beruht jede Entscheidung über einen Visumantrag auf Ermessen und Beurteilungsspielräumen. Dabei spielen die Interessen Deutschlands an der Visumerteilung oder Visumversagung eine erhebliche Rolle. Normative Vorgaben des Grundgesetzes (z. B. Artikel 6 Grundgesetz, Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Vertrauensschutz) sind zu beachten.“

Des Weiteren stellt der Erlass klar, dass die folgenden Ausführungen der Verbesserung des Visumerteilungsverfahrens einerseits und der Bekräftigung wesentlicher Grundsätze andererseits diene:

„II. Nach umfassender Prüfung unserer Visumpraxis hat Bundesminister Fischer Weisung erteilt, das Verfahren der Visumerteilung zu verbessern und wesentliche Grundsätze unseres Visumverfahrens zu bekräftigen. Dazu gehören neben dem deutschen Ausländerrecht und den Vereinbarungen der an den Schengen-Acquis gebundenen EU-Partner die vom Auswärtigen Amt ergangenen Runderlasse, die konkretisierende Regelungen treffen.“

Den größten Umfang im Erlass nimmt das Kapitel „Visumpraxis“ ein:

Neben den Themen „Kooperation zwischen Auslandsvertretung und Ausländerbehörde“ (Abschnitt I), „Familiennachzug“ (Abschnitt II) und „Beratung im Visumverfahren“ (Abschnitt IV) wird – in Abschnitt III – auch das Thema „Besuchsvisa (Aufenthalte bis zu 3 Monaten ohne Aufnahme einer Erwerbstätigkeit“) behandelt.

Der Erlass macht hier insbesondere Ausführungen zur Prüfung der Rückkehrbereitschaft (Abschnitt III Nr. 2) und den Finanzierungsmöglichkeiten einer Besuchsreise (Abschnitt III Nr. 3).

Unter letzterem Abschnitt wird auf den Erlass vom 2. September 1999 Bezug genommen, während unter Abschnitt III Nr. 2 auf die Erleichterungen im CdT-Verfahren hingewiesen wird. Zu Erleichterungen im Visumverfahren für Geschäftsleute, Wissenschaftler, Studenten und Künstler wird die Herausgabe eines gesonderten Erlasses angekündigt. (Abschnitt III Nr. 4). Wörtlich heißt es in dem Erlass unter Punkt Teil B, Abschnitt III:

„1. Allgemeine Aspekte:

Schwierigster Punkt der Antragsprüfung für die Auslandsvertretung ist die Feststellung der Rückkehrbereitschaft. Beabsichtigt ein ausländischer Staatsangehöriger mit einem Besuchsvisum einzureisen, obwohl er von vornherein auf Dauer in Deutschland bleiben will, verletzt er Interessen der Bundesrepublik Deutschland (Vorschieben eines Besuchswunsches, Regelversagungsgrund nach § 7 Absatz 2 Nr. 3 Ausländergesetz, Ziffer V der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion). Angesichts des Massengeschäfts der Visumerteilung werden von den Beschäftigten der Auslandsvertretungen oft schwierige Prognosen von Indizien im Minutentakt verlangt.

2. Folgende abgestufte Kriterien gelten für die Prüfung der Rückkehrbereitschaft:

a) § 7 Absatz 2 Nr. 3 Ausländergesetz (Regelversagungsgrund), Ziffer V der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion: Es besteht ein grundlegendes öffentliches Interesse der Bundesrepublik Deutschland daran, dass sich die Einreise und Aufenthalt in geregelten Bahnen vollziehen. Dazu gehört die Beachtung der Einreisebestimmungen. Eine Interessengefährdung der Bundesrepublik Deutschland und der an den Schengen-Ac-

quis gebundenen EU-Partner liegt insbesondere dann vor, wenn die Zweifel am angegebenen Einreisezweck und der Rückkehrbereitschaft ein solches Gewicht erreicht haben, dass die Wahrscheinlichkeit einer Umgehung von Einreisebestimmungen bzw. des längerfristigen oder dauerhaften Verbleibs im Bundesgebiet wesentlich höher einzuschätzen ist als die Wahrscheinlichkeit der Einreise und des Aufenthaltes zum angegebenen Zweck (Besuch) bzw. der Rückkehr. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, liegt ein Regelversagungsgrund für ein Besuchsvisum vor. Ermessen und damit eine Visumerteilung ist in diesen Fällen nur eröffnet, wenn besondere Umstände vorliegen, die eine Abweichung vom Regelversagungsgrund rechtfertigen.

b) Liegt kein Regelversagungsgrund vor, hat die Auslandsvertretung bei ihrer Ermessensausübung folgende Grundsätze zu beachten, die eine erleichterte Prüfung des Visumantrags rechtfertigen:

– Vertrauensschutz und Gleichbehandlung: Bei Antragstellern, die zum zweiten Mal innerhalb eines überschaubaren Zeitraums in ein Land der Europäischen Union, der anderen Vertragsstaaten des Abkommens vom 02.05.1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum, der Schweiz oder Nordamerika reisen und beim vorhergehenden Aufenthalt regelgerecht zurückgekehrt sind, spricht eine Vermutung dafür, dass sie auch nach ihrem neuerlichen Reisevorhaben in ihren Heimatstaat zurückkehren werden.

– Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: Bei Besuchen der Kernfamilie oder enger Familienangehöriger (…) können Anforderungen an die Glaubhaftmachung der Verwurzelung im Heimatland unverhältnismäßig sein, obwohl sie bei anderen Besuchsreisen (z. B: zu touristischen Zwecken) angemessen sind (z. B. keine ausreichende familiäre Bindung im Heimatland, Niedriglohn-Job). Die persönlichen Bindungen an enge Familienangehörige sind deshalb im Rahmen des Ermessens zu berücksichtigen. Der Verweis auf die Möglichkeit, persönliche Bindungen mit engen Familienangehörigen mit Telefongesprächen oder Briefen zu pflegen oder sich zu persönlichen Begegnungen im Herkunftsland oder in Drittstaaten zu treffen, ist in diesen Fällen unverhältnismäßig.

– Nicht jeder Zweifel an der Rückkehrbereitschaft, sondern erst die hinreichende Wahrscheinlichkeit der fehlenden Rückkehrbereitschaft rechtfertigt die Ablehnung eines Besuchsvisums. Wenn sich nach pflichtgemäßer Abwägung und Gesamtwürdigung des Einzelfalls die tatsächlichen Umstände, die für und gegen eine Erteilung des Besuchsvisums sprechen die Waage halten, gilt: in dubio pro libertate – im Zweifel für die Reisefreiheit.

– Im Rahmen der Ermessensentscheidung über ein Besuchsvisum hat die Tatsache Bedeutung, dass die Europäische Union mit mehreren Ländern Beitrittsverhandlungen (Bulgarien, Rumänien) führt, für die noch Visumpflicht besteht, die Entwicklung jedoch hin zu visumfreien Reiseverkehr führt. Auf die Erleichterungen bei Vorlage eines Carnet de Touriste wird hingewiesen.

3. Finanzierung:

Für die Finanzierung einer Besuchsreise nach Deutschland gilt der Grundsatz, wonach der Antragsteller die Finanzierung durch geeignete Nachweise selbst führen kann. Ist er selbst dazu nicht in der Lage, so eröffnet § 84 Ausländergesetz (Verpflichtungserklärung eines Dritten) eine zusätzliche Reisemöglichkeit. Diese Verpflichtungserklärungen werden in der Regel von den Ausländerbehörden entgegengenommen. Sie prüfen die finanzielle Bonität des Einladenden. Wird im Rahmen des Visumverfahren für einen Kurzaufenthalt bis zu drei Monaten eine Verpflichtungserklärung vorgelegt, bei der die Ausländerbehörde nur die Unterschrift des sich Verpflichtenden beglaubigt, aber keine ausdrückliche Stellungnahme zu seiner finanziellen Leistungsfähigkeit abgegeben hat, so soll die Auslandsvertretung in der Regel auf die Vorlage von Unterlagen zur Glaubhaftmachung der Bonität des Einladenden verzichten. Eine Ausnahme ist nur dann gegeben, wenn die Auslandsvertretung dem Sachverhalt Elemente entnimmt, die offensichtlich gegen die Bonität des Einladenden sprechen (vgl. Runderlass vom 02.09.1999, Gz: 514-516.20720).“

Der Erlass endet schließlich im Teil C mit der Ankündigung weiterer „Maßnahmen zur Verbesserung der Visumpraxis“.

3. Die Entstehungsgeschichte des Erlasses vom 3. März 2000

a) Beschwerden aus dem Wirtschafts-, Tourismus- und Kulturbereich sowie dem Ausschuss für Tourismus und den Ausschuss für Menschen-rechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages

Der Zeuge Dr. Pleuger erläuterte dem Ausschuss in seiner Vernehmung, dass sich der Erlass vom 3. März 2000 auch auf Beschwerden aus den Bereichen Wirtschaft, Tourismus und Kultur zurückführen lasse:

„Meine zweite Vorbemerkung betrifft die Gründe für den neuen Erlass. Ich sagte Ihnen schon: Ich war für die Wirtschaftsabteilung, die Rechts- und Konsularabteilung und auch für die Kulturabteilung zuständig. Aus allen drei Bereichen, für die ich zuständig war, habe ich seinerzeit gleich zu Beginn meiner Zeit als Staatssekretär eine Reihe von Beschwerden gekriegt, und zwar von Beschwerden über eine zu schleppende und rigorose Vergabe von Visa.

Die Beschwerden aus der Wirtschaft, an die ich mich erinnere, kamen einmal zu Schanghai. In Schanghai hatten wir damals einen Backlog von Visaanträgen, der dazu führte, dass man etwa sechs Monate brauchte, um dort ein Visum zu bekommen. Da beschwerten sich natürlich deutsche Wirtschaftsvertreter, aber auch Chinesen, weil das natürlich die Wirtschaftsbeziehungen störte und ei-

nem geordneten Ablauf von Wirtschaftsbeziehungen nicht eben förderlich war.

Es kamen auch von anderen Bereichen Beschwerden – meistens auch in Einzelfällen –, die zeigten, dass jedenfalls in der Industrie und in der Wirtschaft die Dinge so gesehen wurden, dass hier schneller, transparenter und effizienter gearbeitet werden müsste.

Ich weiß noch: Ein besonderes Problem hatte natürlich die Tourismusindustrie, die von der Frage: ‚Werden die Grenzen geöffnet?' und der Frage: ‚Werden schnell Visa erteilt?' besonders betroffen ist. Das hat in den Beratungen intern eine große Rolle gespielt. Denn erstens ist Deutschland, wie Sie wissen, das fünftbeliebteste Reiseland. Es ist in Europa der Nummer-eins-Messeort. Das sind natürlich wichtige Wirtschaftsfaktoren für den Standort Deutschland. Ich habe die Zahlen von 2000 jetzt natürlich nicht mehr im Kopf; aber weil ich weiß, dass das eine wichtige Frage war, habe ich mich in den letzten zwei Tagen einmal im Wirtschaftsministerium kundig gemacht, um die neuesten Zahlen zu bekommen. Diese Zahlen mögen nicht mit denen von 2000 übereinstimmen; aber sie reflektieren die Bedeutung dieser Frage für einen wichtigen deutschen Wirtschaftszweig.

Der deutsche Tourismus reflektiert 3,2 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Das sind im Jahre 2002 immerhin 57,5 Milliarden. Der Tourismus sichert etwa 2,8 Millionen Arbeitsplätze und über 100.000 Ausbildungsplätze. Die Einnahmen Deutschlands aus dem internationalen Reiseverkehr haben seit 1993 um rund 60 Prozent zugelegt. Das ist eine Zahl der Bundesbank. Deswegen waren wir damals der Auffassung, dass die Erleichterungen des internationalen Reiseverkehrs auch zugleich Wirtschaftsförderung für die deutsche Wirtschaft waren."

Weiter führte der Zeuge aus:

„Der dritte Bereich waren Beschwerden aus der Kulturabteilung, aber auch aus dem Kulturbereich selbst, von Kunst, Medien und vom Wissenschaftsbetrieb, wenn irgendwelche Kongresse oder auch Theater- oder Konzertveranstaltungen nicht stattfinden konnten, weil der Künstler oder der Wissenschaftler sein Visum nicht rechtzeitig bekommen hatte.

Das war die Situation, so wie sie sich damals für mich darstellte, als dieser Erlass ausgearbeitet wurde."

Ergänzend führte der Zeuge Dr. Ludger Volmer aus, dass auch Beschwerden aus dem Ausschuss für Tourismus und dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe gekommen seien:

„Auch die Ausschüsse des Deutschen Bundestages haben mir bzw. dem Außenminister Fischer, der das an mich weitergeleitet hat, Beschwerdebriefe geschrieben. So verlangte etwa der Tourismusausschuss – Vorsitzender Herr Hinsken, CSU –, dass die Abwicklung von Visa für Geschäftsleute beschleunigt werden sollte.

Der Ausschuss für humanitäre Hilfe und Menschenrechte – Vorsitzende damals Frau Claudia Roth, Grüne – hat sehr oft moniert, dass bestimmte Verzögerungen oder Nichterteilungen von Visa zu Zuständen führten, von denen ich gerade auch sagte, man kann den Begriff „Menschenrechtsverletzung" dafür nur schwerlich vermeiden."

b) Beschwerden an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages

Unmittelbarer Auslöser für die Entstehung des Erlasses vom 3. März 2000 waren nach Angaben des Zeugen Bernd Westphal Beschwerden an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages über verweigerte Visa zum Familiennachzug. Diese hätten nach dem Regierungswechsel auffällig zugenommen. Abgeordnete aller Fraktionen hätten sich an Bundesminister Joseph Fischer sowie Staatsminister Dr. Ludger Volmer gewandt und darauf gedrängt, von Auslandsvertretungen verweigerte Visa zur Herstellung der Familieneinheit in Deutschland doch noch zu erteilen.

Zu diesen Fällen seien in aller Regel auch bereits verwaltungsgerichtliche Klagen gegen das Auswärtige Amt auf Erteilung der verweigerten Visa durchgeführt worden.

Im Herbst 1999 sei er – Bernd Westphal – dann zusammen mit seinem damaligen direkten Vorgesetzten – Unterabteilungsleiter Roland Lohkamp – von Mitgliedern des Petitionsausschusses zu Informationsgeprächen gebeten worden, in denen die Prozessführung des Auswärtigen Amts in verschiedenen Einzelfällen heftig kritisiert worden sei.

Zum 1. Dezember 1999 sei dann Staatsminister Dr. Ludger Volmer in dieser Sache vor den Petitionsausschuss gebeten worden.

Zu diesem Zeitpunkt war dieser – wie er in seiner Vernehmung erläuterte – aufgrund der Beschwerden des Petitionsausschusses im Auswärtigen Amt schon zur Erkenntnis gelangt,

„(…) dass man offensichtlich eine neue Weisungslage brauchte, eine Weisungslage, die die bis dahin geltende Weisungslage der Minister Kinkel und Kanther ablöste."

Insbesondere Bundesminister Manfred Kanther habe Berichten von Beamten aus dem AA zufolge auf eine außerordentlich restriktive Auslegung der Ermessensspielräume gedrängt, woraufhin Bundesminister Dr. Klaus Kinkel, von dem anfangs noch die Formel „so viel Freiheit wie möglich, so viel Kontrolle wie nötig" vertreten worden sei, seinerseits die „Segel gestrichen" habe.

Neben den über den Petitionsausschuss an ihn herangetragenen Beschwerden habe er – Staatsminister Dr. Ludger Volmer – jedoch auch selber bei Amtsantritt im AA eine große Anzahl von Beschwerdebriefen vorgefunden, bei denen er den Eindruck gehabt habe, dass die Beschwerden völlig zu Recht bestanden hätten.

c) Hausbesprechung im Auswärtigen Amt vom 23. November 1999

Dem Termin beim Petitionsausschuss vorangegangen waren nach Angaben des Zeugen Bernd Westphal interne Besprechungen, darunter auch eine vom Minister persönlich geleitete Hausbesprechung am 23. November 1999. An dieser habe auch Staatsminister Dr. Ludger Volmer teilgenommen, ferner – nach dessen eigenen Bekunden – der Zeuge Dr. Gerhard Westdickenberg sowie der Zeuge Roland Lohkamp.

Bundesminister Joseph Fischer führte hierzu aus:

„Wer die Hausbesprechung initiiert hat, war ich. Es ist immer so: Wenn der Minister einlädt, macht es der Minister."

Nach Aussage von Staatsminister Dr. Ludger Volmer kam die Hausbesprechung folgendermaßen zustande:

„Am 1. Dezember 1999 stand nämlich mein zweiter Besuch im Petitionsausschuss bevor. Ich war erneut geladen, um erneut zu einer Fülle von Einzelfällen Stellung zu nehmen. Ich hatte ein Interesse daran, dass – anders als drei Monate zuvor, als die alte Weisungslage noch gegolten hatte – die Ausführungen der Bundesregierung nun plausibler ausfallen würden. Deshalb wurde die Hausbesprechung anberaumt, nachdem es vorher natürlich viele informelle Besprechungen – an denen ich selber auch beteiligt war oder die ich teilweise auch initiiert hatte – darüber gegeben hatte, wie denn die Reform organisiert werden könnte."

aa) Ministervorlage vom 3. November 1999

Einer Ministervorlage des Parlaments- und Kabinettsreferats des Auswärtigen Amts vom 3. November 1999 (Dokument Nr. 127) zufolge führte der Unterabteilungsleiter 51 (der Zeuge Roland Lohkamp) am 25. Oktober 1999 zur Vorbereitung auf die Anhörung mit den Obleuten der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Petitionsausschuss ein Gespräch, in dem sich die Obleute über den Umgang des AA mit den Voten des Ausschusses verärgert zeigten. Weiter heißt es in dem Vermerk:

„Dahinter steht die grundsätzliche Haltung vieler Ausschussmitglieder, das Auswärtige Amt und die Auslandsvertretungen verfolgten insbesondere im Bereich der Familienzusammenführungen und des Kindesnachzuges eine zur restriktive Ausländerpolitik, die noch auf unter der Regierung Kohl vereinbarten Ressortabstimmungen zwischen BMI und AA beruhe."

Angesichts der „politischen Verstimmung des Ausschusses" empfahl die Vorlage die Anwesenheit von Staatsminister Dr. Ludger Volmer bei der Anhörung und regte, einen Vorschlag des Staatsministers aufgreifend, zur Vorbereitung eine Hausbesprechung an:

„Zur Abstimmung der Linie des Hauses in den genannten und vergleichbaren Fällen sollte, wie von StM Volmer im Frühsommer angeregt, vor dem Gespräch mit dem Petitionsausschuss eine Hausbesprechung zwischen Abt. 5, StM Volmer, 010 und 011 und ggf. weiteren beteiligten AE´en einberufen werden. In dieser Besprechung sollte erörtert werden, wie in Anbetracht zunehmender Verstimmung nicht nur im Petitionsausschuss, sondern auch unter MdB's der Regierungsfraktion, insbesondere von Bündnis 90/Die Grünen, auf den Vorwurf der zu restriktiven Handhabung des Ausländerrechts reagiert werden soll."

bb) Vermerk des Parlaments- und Kabinettsreferats vom 17. November 1999

In einem vom Parlaments- und Kabinettsreferat im Vorfeld der Hausbesprechung erstellten Vermerk vom 17. November 1999 wird ausgeführt:

„BM wird Hausbesprechung am 23.11.1999 um 14.30 Uhr selbst leiten. Besprechung dient Vorbereitung der Anhörung im Petitionsausschuss zu Einzelfällen der Visapraxis am 1. 12. 1999, die voraussichtlich von StM Volmer wahrgenommen wird, sowie Aussprache über zugrundeliegende Einzelfragen des Ausländerrechts und der Handhabung durch die Auslandsvertretung."

Zu den Problembereichen, in denen die Entscheidungspraxis der Auslandsvertretungen unter zunehmende Kritik von Abgeordneten aller Fraktionen gerate, zählt der Vermerk neben den Punkten Familienzusammenführung, Kindernachzug, Aufenthaltsbefugnis aus humanitären Gründen, Zusammenwirken mit den Innenbehörden, Außenwirkung der Botschaften und Verhältnis des Auswärtigen Amts zum Deutschen Bundestag auch einige Themen aus dem Bereich Besuchervisa auf:

- „Frage der Feststellung der Rückkehrbereitschaft (insbes. bei nicht vorhandenen ständigem Einkommen)
- Handhabung bei Familienangehörigen deutscher StAng.
- Vermeidung des z. T. geforderten doppelten Einkommensnachweises (ALB und AV) des Einladenden."

cc) Vorbereitungspapier des Referats 514/508 vom 19. November 1999

Zur Vorbereitung der Hausbesprechung am 23. November 1999 ist, wie der Zeuge Dr. Stephan Grabherr dem Ausschuss erläuterte, ein gemeinsam von ihm mit Anderen entwickeltes „Brainstorming-Papier" (Dokument Nr. 128) für den Abteilungsleiter Dr. Gerhard Westdickenberg erstellt worden. Dieses habe zum Inhalt gehabt, was man an der bisherigen Visumpraxis verbessern könne und in welchen Rahmen eine Verbesserung der Visumpraxis eingebunden werden müsse. Der Zeuge führte weiter aus:

„In diesem Brainstorming-Papier erschienen von mir als Beitrag, weil ich das aus meiner Tätigkeit als Grundsatzreferent bei 514 hatte, zum Beispiel die Punkte zum ADAC-Carnet-de-Touriste und zum anderen der Punkt zur finanziellen Bonität bei Verpflichtungserklärungen, also der Erlass vom 2. September, der da ausdrücklich zitiert wird."

Ein Diskussionspunkt sei auch die Frage gewesen, welche ermessensleitenden Richtlinien man den Auslandsvertretungen bei der Frage der Rückkehrbereitschaft geben müsse, d. h. welche Stufe von Zweifeln eine Ablehnung der Rückkehrbereitschaft rechtfertige. Es habe Auslandsvertretungen gegeben, die die Ablehnung eines Visaantrages damit gerechtfertigt hätten, dass auch nach intensiver Prüfung Restzweifel an der Rückkehrbereitschaft nicht auszuräumen gewesen seien. Man habe daher den Eindruck gehabt, dass man hier

„(…) in gewisser Weise anders steuern müsste, dass eben nicht nur ein Zweifel an der Rückkehrbereitschaft, der nicht ausgeräumt werden musste, entscheiden sollte für fehlende Rückkehrbereitschaft, sondern erhebliche Zweifel, verdichtete Zweifel an der Rückkehrbereitschaft."

In dem vom Zeugen angesprochenen, zur Vorbereitung auf die Hausbesprechung erstellten „Brainstorming-Papier", welches auf den 19. November 1999 datiert ist, wird neben den Themen Familienzusammenführung und Kindernachzug unter Nummer 3 auch zu Visa für kurzfristige Besuchsaufenthalte Stellung genommen. Nachdem zunächst als Grundlagen der Visumerteilung das deutsche Ausländerrecht und die GKI genannt werden, wird darauf hingewiesen, dass für die Visumerteilung im Einzelfall im Rahmen der Ermessensausübung erhebliche Spielräume bestünden. Schwierige Punkte bei der Antragsprüfung seien dabei Fragen der Finanzierung des Aufenthaltes und der Rückkehrbereitschaft.

Bei der Darstellung des derzeitigen Sachstandes wird im Hinblick auf die Finanzierung in dem Papier ausgeführt:

„Entweder Nachweis eigener finanzieller Mittel des Ausländers oder Verpflichtungserklärung eines Dritten in Deutschland (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG). Prüfung der Bonität des Einladenden durch Ausländerbehörde. Ohne Finanzierung wird Visum in der Regel versagt (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG). Anwendungshinweise des BMI für Ausländerbehördern sehen abgestufte Prüfung der Bonität des Einladenden vor (bei Kurzaufenthalt nur Glaubhaftmachung der Bonität; auch Sozialhilfeempfänger können sich verpflichten und Gäste einladen).

Auslandsvertretungen wurden durch Runderlass vom 2. September 1999 angewiesen, gegenüber Ausländerbehörden im Inland abgegebene Verpflichtungserklärung und Bonität des Einladenden nicht in Eigenregie noch einmal zu überprüfen. Diese Weisung gilt auch für Fälle, in denen Ausländerbehörden keine Stellungnahme zur finanziellen Leistungsfähigkeit des Einladers gegeben hat."

Des Weiteren heißt es zur Frage der Rückkehrbereitschaft:

„Nach § 7 Abs. 2 Nr. 3 AuslG darf wegen Vorliegens eines Regelversagungsgrundes (ernsthafte Zweifel an der Rückkehrbereitschaft) kein Visum erteilt werden. Ernsthafte Zweifel an der Rückkehrbereitschaft können sich ergeben aus einer mangelnden familiären, sozialen oder/und wirtschaftlichen Verwurzelung im Heimatland. Haben die Zweifel an der Rückkehrbereitschaft nicht ein solches Gewicht, dass der Regelversagungsgrund von § 7 Abs. 2 Nr. 3 AuslG greift, prüft die Auslandsvertretung im Rahmen ihres Ermessens, ob das Risiko einer zweckfremden Nutzung des beantragten Besuchsvisums das private Interesse an dem geltend gemachten Besuchswunsch übersteigt (OVG Münster vom 31.5.1995 – 17 A 3538/92). (…) Angesichts des Massengeschäfts der Visaerteilung werden von den Beschäftigten der Auslandsvertretungen schwierige Prognoseentscheidungen aufgrund von Indizien im Minutentakt verlangt."

Schließlich wird in dem Papier vor dem Hintergrund des dargelegten Sachstandes eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen. Diese Maßnahmen sollten zunächst die Bekräftigung eines Runderlasses von 1997 zu wesentlichen Reiseerleichterungen für Bona-fide-Personen (Ausnahme von persönlicher Vorsprache, Jahresvisum) umfassen. Zudem sollte ein neuer Runderlass zur Erteilung allgemeiner Besuchsvisa herausgegeben werden. Inhaltlich sollte dieser Erlass u. a. Folgendes umfassen:

„Vertrauensvorschuss für Personen, die zum zweiten Mail in ein Land der EU oder Nordamerika reisen und beim ersten Mail fristgerecht zurückgekehrt sind (Vermutung der Rückkehrbereitschaft) (…)

Bei Besuchen der Kernfamilie und insbesondere bei Besuchen deutscher Staatsangehöriger nur geringe Anforderung an Glaubhaftmachung der Verwurzelung. (…)

Bedeutung des Besucherverkehrs im Rahmen der Heranführung der EU-Beitrittskandidaten.

Weitere Umsetzung der mit BMI abgestimmten Erleichterungen des Visumverfahrens bei Vorlage eines Carnet de Touriste (vgl. Plurez Nr. 4083 vom 15. Oktober 1999)."

Des Weiteren sollte die Aussage in den Erlass aufgenommen werden, dass das Leitbild des Auswärtigen Amts „soviel Reisefreiheit wie möglich, soviel Kontrolle wie nötig" sei. Nach diesem Grundsatz müssten Visumanträge geprüft werden. Schließlich wurde als Schulungs- und Fortbildungsmaßnahme ein Block von Regionalseminaren zur Visumpraxis vorgeschlagen.

Neben den bereits genannten Themenkomplexen widmete sich das Vorbereitungspapier auch der Frage der Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis aus dringenden humanitären Gründen gemäß § 30 Abs. 1 AuslG sowie dem Zusammenwirken mit den Innenbehörden des Bundes und der Länder. Hinsichtlich des letzteren Punktes wird unter Nummer 5 als operative Maßnahme ein neuer Runderlass zur Zusammenarbeit der Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden im Visumverfahren vorgeschlagen. Ferner:

„Bekräftigung des Runderlasses vom 2. September 1999 (Anlage), wonach von Ausländerbehörden geprüfte Verpflichtungserklärungen/Bonität des Einladenden durch die Auslandsvertretungen in eigener Regie nicht noch einmal überprüft werden."

Dies stellte keine wörtliche Wiedergabe des Erlasses vom 2. September 1999 dar.

dd) Hausbesprechung

Bundesminister Joseph Fischer hat vor dem Ausschuss zwei Fragen, die in der Hausbesprechung diskutiert wurden, näher erläutert.

Zum einen sei es um die Frage gegangen, inwieweit man den gesetzlichen Spielraum ausnutzen könne, um auf die Beschwerden, die im Petitionsausschuss auftauchten, angemessen reagieren zu können. Es sei dabei vor allem um Fragen der Familienzusammenführung und des Familienbesuchs gegangen, weshalb dieses im späteren Erlass auch einen großen Raum eingenommen habe.

Klar sei jedoch zum anderen immer gewesen, dass der gesetzlichen Rahmen nicht geändert werden könne und nicht geändert werden sollte:

„Ich meine, mich zu erinnern, dass die Diskussion damals im Ministergespräch eine Diskussion war: Was geht denn? Das ist eine Frage, die muss man an die dafür zuständigen Juristen stellen. Sie können eine politische Absicht haben. Aber sie müssen sie dann in einem Rechtsstaat rechtskonform umsetzen. Das ist doch völlig klar (…).“

Es sei darum gegangen, so der Minister weiter,

„(…) die Möglichkeiten bzw. Spielräume im Rahmen der Gesetze aufgrund der drei Kautelen, nämlich erstens, dass es im Rahmen der geltenden Gesetze geht, zweitens, dass es in unserem eigenen Kompetenzbereich ist und drittens, dass es nicht zu einer substanziellen Erhöhung von illegalen Zuwanderungen kommt, aus[zu]loten. Das ist umgesetzt worden nach der Beratung, nach der Hausbesprechung, durch die Fachjuristen in der Abteilung. (…).“

Nicht problematisiert worden seien in der Hausbesprechung hingegen die beiden Erlasse vom 2. September 1999 und 15. Oktober 1999, die in den Erlass vom 3. März 2000 einbezogen worden waren. Minister Joseph Fischer erläuterte hierzu dem Ausschuss:

„Das hat keine Rolle gespielt. Für mich, Herr Vorsitzender, war das statuarisch, sozusagen juristisch ein Verweis auf etwas, was eh gilt in der Diskussion. Ich muss Ihnen ehrlich sagen: Natürlich, in Zukunft bin ich wesentlich misstrauischer.“

Auch Staatsminister Dr. Ludger Volmer sagte diesbezüglich vor dem Ausschuss aus, dass ihm nicht bekannt gewesen sei, dass durch bestimmte Klauseln im Erlass vom 3. März 2000 dieser auch Vorerlasse in seinen Regelungsgehalt einbezogen habe:

„Das war damals keine Diskussion. Ich habe auch von keiner Seite eine Problematisierung dazu [vernommen].“

d) Anhörung des Staatsministers Dr. Ludger Volmer durch den Petitionsausschuss am 1. Dezember 1999

Noch bevor eine erste Ministervorlage mit Vorschlägen für eine verbesserte Visumpraxis vorgelegt werden konnte, nahm Staatsminister Dr. Ludger Volmer am 1. Dezember 1999 in seiner Anhörung vor dem Petitionsausschuss zu verschiedenen Eingaben in Visumangelegenheiten Stellung.

Dabei beschrieb Dr. Ludger Volmer ausweislich eines vom Zeugen Bernd Westphal erstellten Vermerks über die Anhörung vom 1. Dezember 1999 (Dokument Nr. 129) dem Ausschuss vier Problemkreise, für die Lösungen angestrebt würden:

„Scheitern von Anträgen auf Besuchsvisa wegen mangelnder Verwurzelung im Heimatstaat. Problem der Glaubhaftmachung der Rückkehrbereitschaft durch Antragsteller. (…)

Probleme beim Familiennachzug (…)

Umfang der Mitwirkungspflicht des Visumantragstellers (§ 70 AuslG). Das Erfordernis des Nachweises über persönliche Umstände durch Vorlage von Bescheinigungen und Urkunden, die wiederum auf ihre inhaltliche Richtigkeit überprüft werden müssten, überfordert in vielen Staaten der Dritten Welt den ausländischen Antragsteller. (…)

Gebäude der Visumstellen und personelle Ausstattung an Orten mit hohem Visumaufkommen häufig unzureichend.“

In einer kurz zuvor stattgefundenen Besprechung der Hausleitung, so Dr. Ludger Volmer laut Vermerk vor dem Petitionsausschuss, habe der Bundesminister daher darum gebeten, einen Arbeitsplan für die künftige Ausrichtung der Visumpraxis der Auslandsvertretungen zu erstellen. Nach Billigung durch den Minister werde diese Anweisung den Auslandsvertretungen zugehen.

Staatsminister Dr. Ludger Volmer hat in seiner Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss ausgesagt, seine Ankündigung sei im Petitionsausschuss mit großem Wohlwollen aufgenommen worden. Hiervon ist auch in dem Vermerk unter Punkt 3 die Rede:

„Die Information von StM Volmer zu Grundsatzfragen des Visumverfahrens ist von der Ausschussvorsitzenden, Frau MdB Lüth (PDS) und den Mitgliedern mit großer Zustimmung aufgenommen worden.“

Einige Ausschussmitglieder hatten sich mit Schreiben vom 15. Dezember 1999 bei Staatsminister Dr. Ludger Volmer für seine vor dem Ausschuss gemachten Ausführungen bedankt und ihm ihre uneingeschränkte Unterstützung bei dem Vorhaben versichert, die Praxis der Visumerteilung einer grundsätzlichen und gründlichen Prüfung und Überarbeitung im Sinne der Antragsteller zu unterziehen. Das Schreiben trug den Briefkopf des Obmannes der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Petitionsausschuss, Helmut Wilhelm, und war neben ihm von den weiteren Ausschussmitgliedern Annelie Buntenbach (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und Bernd

Reuter (SPD) unterzeichnet. Die Behauptung, dass diese neue Linie auch von Abgeordneten von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP unterstützt worden wäre, blieb strittig.

e) Der Entwurf einer Ministervorlage vom 10. Dezember 1999

Nachdem die Hausbesprechung am 23. November 1999 stattgefunden hatte, habe der Minister, so der Zeuge Bernd Westphal, die Weisung erteilt, Vorschläge für Verbesserungen in den Abläufen des Visumverfahrens sowohl für langfristige Visa wie auch Besuchervisa zu erarbeiten. Die Federführung für die Erarbeitung dieser Vorschläge habe in dem von ihm geleiteten Referat 514/508 gelegen. Er selbst und der Zeuge Dr. Stephan Grabherr hätten die Vorschläge zu Papier gebracht. Daneben seien auch andere Abteilungen des Auswärtigen Amts sowie das Büro des Staatsministers Dr. Ludger Volmer beteiligt gewesen.

Mit Bezug „BM-Weisung nach Hausbesprechung am 23.11.1999“ wurde schließlich am 10. Dezember 1999 eine Ministervorlage erstellt (Dokument Nr. 130). In dieser waren weisungsgemäß Vorschläge zur Verbesserung der Visumpraxis dargelegt worden. Der Zeichnungsweg sollte laut Vorlage über den Unterabteilungsleiter, Abteilungsleiter, Staatssekretär bis zum Bundesminister selbst laufen. Abgezeichnet wurde das Papier vom Unterabteilungsleiter Roland Lohkamp sowie vom Abteilungsleiter Dr. Gerhard Westdickenberg, die beide handschriftliche Korrekturen in der Vorlage anbrachten. Vor dem Hintergrund der Änderungswünsche wurde die Vorlage angehalten und an das Fachreferat zurückgeleitet, bevor sie den Minister erreichen bzw. von ihm abgezeichnet werden konnte. Zudem nahm das „Büro Staatssekretäre“ von der Vorlage Kenntnis.

Im Teil B – Maßnahmen zur Verbesserung der Visumpraxis – führt der Vermerk aus:

„(…) Die Maßnahmen liegen innerhalb des Geschäftsbereichs des Auswärtigen Amtes; sie bringen das Haus nicht in Konflikt mit den Innenbehörden (BMI). Die Maßnahmen sollen darüber hinaus, wie von Ihnen gefordert, auch nicht zu einem Quantitätsproblem bei der Zuwanderung von Ausländern führen.“

Dieser letzte Satz wurde jedoch nach Korrektur durch den Abteilungsleiter Dr. Gerhard Westdickenberg wie folgt abgeändert:

„Die Maßnahmen führen darüber hinaus wie von Ihnen gefordert, auch nicht zu einem Quantitätsproblem bei der Zuwanderung von Ausländern.“

Neben einigen Vorschlägen zur Verbesserung der Organisation des Visumverfahrens stellt der Vermerk auch die ausländerrechtlichen Aspekte des Visumverfahrens dar und widmet sich neben dem Thema „Familiennachzug von Ehepartner und Kindern“ unter Abschnitt II Nr. 2 den Besuchsvisa.

Wie bereits in dem „Brainstorming-Papier“ zur Vorbereitung auf die Hausbesprechung im November 1999 wird auch in der Vorlage die Herausgabe eines neuen Runderlasses zur Erteilung von Besuchsvisa vorgeschlagen. Als schwierigsten Punkt der Antragsprüfung wurde dabei die Rückkehrbereitschaft ausgemacht. Mit dem neuen Runderlass sollten Maßstäbe konkretisiert und den Auslandsvertretungen weitere Orientierungshilfen gegeben werden. Inhaltlich sollte der Erlass u. a. folgende Punkte aufgreifen:

„Nicht bereits ein Zweifel an der Rückkehrbereitschaft, sondern erst die hinreichende Wahrscheinlichkeit der fehlenden Rückkehrbereitschaft rechtfertigt die Ablehnung eines Visums.“

„Vertrauensvorschuss für Personen, die zum zweiten Mal in ein Land der EU oder Nordamerika reisen und beim ersten Mal fristgerecht zurückgekehrt sind (Vermutung für Rückkehrbereitschaft).“

„Bei Besuchen der Kernfamilie (…) geringere Anforderungen an Glaubhaftmachung der Verwurzelung im Heimatland.“

„Weitere Umsetzung der mit BMI abgestimmten Erleichterungen des Visumverfahrens bei Vorlage eines carnet de touriste des ADAC (vgl. Plurez Nr. 4083 vom 15. Oktober 1999).“

f) Die Ministervorlage vom 26. Januar 2000

aa) Einbeziehung der Formulierung „in dubio pro libertate“

Am 26. Januar 2000 erstellte das Referat 514/508 eine überarbeitete Ministervorlage (Dokument Nr. 131). Verfasser dieser Vorlage war – neben Dr. Stephan Grabherr – ein weiterer Mitarbeiter des Referates. Diese Vorlage war – abgesehen von der Einarbeitung diverser Korrekturwünsche und einiger vom Referat selbst durchgeführter Veränderungen – im Wesentlichen mit dem Entwurf vom 10. Dezember 1999 identisch.

Zum Thema Besuchsvisa wurde ein Satz gestrichen, der im Entwurf vom 10. Dezember 1999 durch Fettdruck herausgehoben war:

„Entscheidung, ob Risiko eines Missbrauchs oder die Chance einer legalen Einreise höher bewertet wird.“

Ferner findet sich in der zweiten Vorlage der folgende Satz, der weder in der ersten Vorlage enthalten war, noch sich aus den handschriftlichen Korrekturwünschen ergeben hatte:

„Wenn sich nach pflichtgemäßer Abwägung die Umstände, die für oder gegen eine Erteilung sprechen, die Waage halten, gilt: ‚in dubio pro libertate‘ – im Zweifel für die Reisefreiheit.“

Diese Ministervorlage wurde schließlich vom Unterabteilungsleiter Roland Lohkamp, Abteilungsleiter Dr. Gerhard Westdickenberg, Staatssekretär Dr. Gunter Pleuger und – am 1. Februar 2002 – von Bundesminister Joseph Fischer selbst gebilligt. Schließlich wurde die Vorlage abschließend auf Wunsch von Bundesminister Joseph Fischer noch einmal Staatsminister Dr. Ludger Volmer vorgelegt.

Das Büro des Staatsministers Dr. Ludger Volmer habe diese Vorlage, so der Zeuge Bernd Westphal vor dem Ausschuss, dann ebenfalls gebilligt.

bb) Urheberschaft hinsichtlich der Formulierung „in dubio pro libertate“

Dem Ausschuss ist es im Rahmen seiner Untersuchungen nicht gelungen, die Urheberschaft bezüglich der Formulierung „in dubio pro libertate“, die sich schließlich auch im Erlass vom 3. März 2000 wiederfindet, aufzuklären.

Der Zeuge Bernd Westphal, der an der Formulierung der Vorentwürfe für den Erlass mitgearbeitet hatte, schloss in seiner Vernehmung aus, dass dieser Satz von ihm stamme. Er konnte sich auch nicht erinnern, wer diese Formulierung vorgeschlagen haben könnte. Auch der ebenfalls an den Vorentwürfen beteiligte Zeuge Dr. Stephan Grabherr konnte den Urheber dieses Satzes nicht benennen. Er selbst habe diese Formulierung aber nicht eingeführt, ebenso wenig seines Wissens nach andere Kollegen aus dem Referat 514/508.

Staatsminister Dr. Ludger Volmer betonte, dass er selbst an der Erarbeitung des Textes nicht beteiligt gewesen sei. Der Text sei ihm vielmehr abschließend zur Billigung vorgelegt worden, nachdem er zuvor den Instanzenweg durchlaufen hatte. Bei der Durchsicht sei ihm dann der Satz „in dubio pro libertate“ aufgefallen:

„Ich habe dort eine Marginalie angemerkt und ansonsten – das wird manchen überraschen – die Frage gestellt, was denn der Satz ‚in dubio pro libertate‘ dort solle. Es ist nicht nur so, dass ich den Satz nicht geschrieben habe, sondern ich habe den Satz infrage gestellt, und zwar offensichtlich als Einziger. Ich habe mich dann allerdings von denen, die den Text formuliert hatten, überzeugen lassen, dass dieser Satz sinnvoll sei, und zwar weil er nur als Illustration gemeint war. Er hatte keinen eigenständigen Aussagewert, sondern er war als Illustration des Satzes gedacht, der davor stand.

Dieser Satz, der davor stand, hat ganz genau beschrieben – in Deutsch, nicht in Lateinisch –, wie der Abwägungsprozess an Botschaften zu geschehen habe und wie die Konsularbeamten in einem bestimmten Abwägungsprozess zu entscheiden hätten. Das steht da. Das ist die eigentlich rechtsverbindliche Formel und danach kommt die Illustrierung. Ich hätte sie weggelassen. Die Mehrheit war der Meinung: Lassen wir es doch drin. – Habe ich gesagt: Lassen wir es doch drin.“

Auch die Leiterin des Büros von StM Dr. Ludger Volmer, die Zeugin Martina Nibbeling-Wrießnig, war sich nicht mehr sicher, von wem die Formulierung stammte, war aber der Meinung, dass sie vom Büro des Staatsministers ausgegangen sei:

„Es war zu keinem Zeitpunkt intendiert, dass die Klausel, von der wir alle nicht mehr wissen, woher sie kommt – Ich muss Sie enttäuschen, ich weiß es auch nicht mehr. Ich meine, es sei irgendwo aus unserer Ecke gekommen. Ich kann es Ihnen beim besten Willen nicht mehr sagen.“

Zu einem späteren Zeitpunkt der Vernehmung mochte die Zeugin allerdings nicht ausschließen, dass der Satz „in dubio pro libertate“ von ihr selbst stamme:

„Ich kann es nicht völlig ausschließen. Ich weiß es nicht mehr.“

g) Die Ministervorlage vom 24. Februar 2000

Der eigentliche Runderlass vom 3. März 2000 sei dann, wie der Zeuge Bernd Westphal in seiner Vernehmung ausführte, im Februar 2000 formuliert worden. An der Redaktion sei wiederum das Büro Dr. Ludger Volmer beteiligt gewesen. Auch Staatssekretär Dr. Gunter Pleuger habe sich eingeschaltet.

In der Tat hatte sich der zuständige Abteilungsleiter Dr. Gerhard Westdickenberg unter Bezug auf die „BM-Vorlage vom 26. Januar 2000“ mit einem Schreiben vom 24. Februar 2000 (Dokument Nr. 132) über Staatssekretär Dr. Gunter Pleuger an Bundesminister Joseph Fischer gewandt und diesen darüber informiert, dass er – Dr. Gerhard Westdickenberg – mit einem persönlichen Schreiben an die Leiter der Auslandsvertretungen die wesentlichen Inhalte der Vorgaben erläutern und die Kollegen darum bitten wolle, für deren Umsetzung Sorge zu tragen. Dieses Schreiben sowie den Runderlass lege er hiermit vor Abgang zur Mitzeichnung vor. Ein Durchdruck für Staatsminister Dr. Ludger Volmer sei beigefügt.

Wie erbeten, wurden sowohl das Schreiben als auch der Runderlass vom Staatssekretär Dr. Gunter Pleuger am 2. März 2000 und von Bundesminister Joseph Fischer am 6. März 2003 gebilligt. Wie aus einem Telefonvermerk des Zeugen Dr. Stephan Grabherr vom 6. März 2000 hervorgeht, erteilte schließlich auch Staatsminister Dr. Ludger Volmer sowohl zum Erlass als auch zum Anschreiben seine Zustimmung.

h) Die Versendung des Runderlasses am 7. März 2000

Nach Aussage des Zeugen Bernd Westphal wurde der mit dem 3. März 2000 datierte und von ihm gezeichnete Runderlass nach Billigung durch Bundesminister Joseph Fischer, Staatsminister Dr. Ludger Volmer und Staatssekretär Dr. Gunter Pleuger am 7. März 2000 zusammen mit einem Begleitbrief des Leiters der Rechtsabteilung – Dr. Gerhard Westdickenberg – an die Leiterinnen und Leiter der Auslandsvertretungen fernschriftlich abgesandt.

In diesem mittlerweile vom 3. März datierten Begleitschreiben (Dokument Nr. 133) kündigte der Zeuge Dr. Gerhard Westdickenberg den Leitern der deutschen Auslandsvertretungen gegenüber die Versendung eines auf Weisung von Bundesminister Joseph Fischer erarbeiteten Runderlasses an und wies vorab auf die wichtigsten Punkte dieses Erlasses hin. Hierzu zählte der Zeuge:

- „Keine Ablehnung eines zustimmungspflichtigen Visums ohne Rückhalt der Innenbehörden;
- Einführung einer Begründung bei Ablehnung eines Visums zum Familiennachzug (ab 01.04.2000);

– Abgestufte Kriterien für die Prüfung der Rückkehrbereitschaft bei Besuchsvisa (Regelversagungsgrund, Vertrauensschutz, Verhältnismäßigkeit, im Zweifel für Reisemöglichkeit, wenn sich Pro und Contra die Waage halten);

– Bekräftigung der Erleichterungen für bona-fide-Personen (Geschäftsleute, Wissenschaftler, Studenten, Künstler);

– Beratung im Visumverfahren."

Rechtlicher Rahmen für die Auslandsvertretungen bei der Erteilung von Visa seien das deutsche Ausländerrecht, das SDÜ und die GKI. Das Visumverfahren kenne aber keine quasi automatische Umsetzung ausländerrechtlicher Regeln, sondern sehe vielfach Ermessens- und Beurteilungsspielräume vor. Die Interessen Deutschlands an der Visumerteilung oder Visumversagung spielten eine erhebliche Rolle, normative Vorgaben des Grundgesetzes seien zu beachten:

„All dessen sollen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an unseren Visastellen im Ausland bewusst sein. Mit der Erteilung von Visa fördern sie Reise und Begegnung in und mit Deutschland. Sie sollen die Antragsteller über die gesetzlichen Möglichkeiten eines Aufenthalts in Deutschland beraten."

Als weitere Maßnahme zur Verbesserung der Visumpraxis würde durch Regionalseminare für die Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter Sorge getragen. Im Rahmen dieser Seminare würde die Visumpraxis im Spannungsfeld der Interessen und Institutionen erörtert werden.

Ziel sei einerseits die Gewährleistung größtmöglicher Reisefreiheit und eines Erscheinungsbildes Deutschlands als weltoffen und ausländerfreundlich, andererseits die Handhabung eines erheblichen Zuwanderungsdrucks sowie die Verhinderung illegaler Einreisen.

i) Überprüfung des Erlasses

Der Erlass war nach Angaben des Zeugen Bernd Westphal vor Absendung von der Rechtsabteilung als Fachabteilung einer umfassenden Überprüfung unterzogen worden. Der Leiter der Rechtsabteilung, der Zeuge Dr. Gerhard Westdickenberg, konnte sich in diesem Zusammenhang in seiner Vernehmung durch den Ausschuss nicht daran erinnern, dass er jemals Zweifel gehabt habe, mit dem Erlass könne der gesetzlichen Rahmen überschritten worden sein.

Bundesminister Joseph Fischer erklärte diesbezüglich vor dem Ausschuss, ihm sei nicht erinnerlich, dass zu irgendeinem Zeitpunkt irgendeiner der Mitarbeiter des Hauses, der mit der Rechtsprüfung befasst gewesen war, ihm gegenüber Bedenken hinsichtlich des Inhalts des Erlasses erhoben habe. Die Konsequenz wäre sonst gewesen, den Erlass entsprechend zu ändern.

In Presseveröffentlichungen wurde behauptet, es seien im Auswärtigen Amt im Vorfeld des Erlasses vom 3. März 2000 mehrfach Bedenken und Warnungen zur Zulässigkeit des Erlasses vorgebracht worden. Das Nachrichtenmagazin „DER SPIEGEL" berichtete beispielsweise am 21. Februar 2005, der Zeuge Roland Lohkamp habe mehrfach in Sitzungen mit der Amtsspitze seine Bedenken vorgetragen und diese zudem im Frühjahr 2001 in einem mehrseitigen Schreiben zusammengefasst.

Hierzu befragt zeigte sich der Zeuge Roland Lohkamp in seiner Vernehmung durch den Ausschuss durchaus verärgert über die Berichterstattung des „SPIEGEL". Er habe hinsichtlich des Erlasses keine „Bedenken angemeldet". Weiter führte der Zeuge hierzu aus:

„Ich bin nach Lektüre des Artikels aus allen Wolken gefallen. Dieses Element eines mehrseitigen Schreibens an die Leitung oder wen immer mit einer Zusammenfassung meiner Bedenken – Sie merken, ich kann mich gut erinnern – existiert überhaupt nicht."

Er habe, so der Zeuge Roland Lohkamp weiter, nach Lektüre des Artikels Kontakt mit dem Auswärtigen Amt aufgenommen, um die Meldung des „SPIEGEL" richtig zu stellen. Diesbezüglich führte er aus:

„‚Richtig stellen' heißt, dass das, was da drinsteht, bis auf meinen Werdegang unzutreffend ist."

4. Einordnung des Erlasses

Eine große Rolle bei der Untersuchung spielte für den Ausschuss die Frage, ob sich der Erlass vom 3. März 2000 in einer „Traditionslinie" der Visapolitik des Auswärtigen Amts befand.

Der Zeuge Dr. Stephan Grabherr verneinte in seiner Einvernahme vor dem Ausschuss die Frage, ob das Ziel des Erlasses eine Änderung der deutschen Ausländerpolitik gewesen sei:

„Ich würde es nicht als eine Änderung der deutschen Ausländerpolitik sehen. Es geht um ein spezielles Verfahren. Das ist das Verfahren bei Visa zum Daueraufenthalt und das Verfahren bei Visa zu Kurzzeitaufenthalten. (…)

Auf der anderen Seite (…) gab es natürlich, denke ich, mehr politische Elemente, die enthalten waren. Das ist der Punkt, der dann auch in der Öffentlichkeit stark zitiert wird. Das ist der Punkt „in dubio pro libertate". Das ist eine Formulierung zumindest nicht aus dem Ausländerrecht. Das ist dann aber im letztlichen Erlass eingeordnet. Es ist ja nicht vor die Klammer gezogen, sondern eingeordnet in den Erlass, in ein abgestuftes Prüfungssystem. ‚In dubio pro libertate' ist nicht von uns vorgeschlagen worden."

Der Zeuge Bernd Westphal, von Oktober 1996 bis September 2001 Leiter des Referats 514/508 im Auswärtigen Amt, führte zur Frage der Kontinuität in der Visapolitik des Auswärtigen Amts aus:

„Ich möchte feststellen, dass sich in den fast fünf Jahren meiner Tätigkeit, also links und rechts des Wahljahres 1998, die Vorgaben der Amtsleitung für mein Arbeitsgebiet im Kern nicht geändert haben. Es ging in allen fünf Jahren immer nur um die bestmögliche Handhabung des

Visumverfahrens, um die Öffnung Deutschlands in einer globalen Welt sicherzustellen. Gleichzeitig lautete der Auftrag, die deutschen Sicherheitsinteressen zu wahren und einen Missbrauch des Visumverfahrens durch Ausländer zu verhindern. Beide Regierungen haben diesen Doppelauftrag wie folgt formuliert: so viel Reisefreiheit wie möglich, so viel Kontrolle wie nötig. Diesen Auftrag habe ich als weisungsgebundener Beamter erfüllt (…).“

Es sei, so der Zeuge weiter, auch unter der Zuständigkeit von Bundesminister des Auswärtigen Dr. Klaus Kinkel nie das Ziel gewesen, dass die Auslandsvertretungen eine möglichst geringe Zahl an Visa ausstellten. Vielmehr habe man beispielsweise im Sommer 1997 einen umfangreichen Runderlass speziell für die Visumerteilung an Geschäftsleute erarbeitet, um den Wirtschaftsstandort Deutschland zu fördern und sicherzustellen, dass seriöse Geschäftsleute in möglichst einfachen Verfahren ein Visum für eine Geschäftsreise nach Deutschland bekamen.

Der Zeuge Ernst-Jörg von Studnitz – ehemaliger Botschafter in Moskau – hatte dem Magazin „DER SPIEGEL“ am 21. März 2005 ein Interview gegeben, in dem er den Erlass vom 3. März 2000 als Versuch bezeichnet hatte, grüne Ideologie in praktische Politik umzusetzen. Man habe offenbar vor der Realität die Augen verschlossen, als die ersten Probleme auftauchten. Das Phänomen gebe es oft, wenn ideologische Elemente in die Politik einflössen.

Vor dem Untersuchungsausschuss hierzu befragt, erläuterte der Zeuge:

„Ich meine damit, dass eben der Versuch unternommen wurde, in der Visumspraxis zu Erleichterungen zu kommen, die, wie sich für mich nachträglich herausstellte – ich habe gesagt, das ist eine rückschauende Bewertung –, auf diese Weise nicht zu erreichen waren. Das deckt sich insofern mit der grünen Politik oder, wenn Sie wollen, grünen Ideologie, die ich angesprochen habe, dass eben die Frage der Öffnung Deutschlands für erleichterten Zuzug eines der Kriterien grüner Ausländerpolitik ist. Mehr habe ich in diesem kurzen Satz, wie es dann in einem solchen Interview natürlich zusammengezogen und komprimiert wird, gar nicht zum Ausdruck gebracht.“

„Grüne Politik“ und „grüne Ideologie“, so Ernst-Jörg von Studnitz, seien für ihn dabei austauschbare Begriffe:

„Wissen Sie, wenn jemand eine politische Richtung verfolgt, dann entspringt das natürlich einer gewissen gedanklichen Überzeugung oder Richtung. Das nenne ich als jemand, der 16 Jahre unter dem Sozialismus gelebt hat, Ideologie.“

Staatsminister Dr. Ludger Volmer vertrat in seiner Vernehmung die Auffassung, dass die restriktive Visapolitik der Vorgängerregierung zu „zahlreichen inhumanen Konsequenzen“ geführt habe. Der Bundesregierung sei es daher ein Anliegen gewesen, diese „Inhumanität“ aus dem Visumverfahren zu tilgen. Weiterhin führte der Zeuge zum Hintergrund des Erlasses aus:

„Es war unser Anliegen, den Reiseverkehr für Wissenschaft, Wirtschaft, Kultur, aber auch für Touristen und private Besuche zu fördern und auf der anderen Seite alle diejenigen, die unehrenhafte Absichten verfolgen, entweder indem sie unkorrekt mit dem Visabegehren verfahren oder indem sie unkorrekte Absichten nach der Einreise verfolgten, draußen zu halten. Das war unser Anliegen. Vor diesem Hintergrund wurde der Erlass vom März 2000 erarbeitet. Das war die Motivationslage. Das war der Hintergrund und nichts anderes.“

Die eigentliche Essenz des Erlasses sei, wie der Zeuge Dr. Ludger Volmer ausführte, die Ermöglichung von Besuchskontakten zwischen Kernfamilien gewesen.

Abgesehen davon habe man, so der Zeuge weiter, damals wahrgenommen,

„(…) dass viele Verbände, Gruppen, Bürgerrechtsgruppen usw., die auch auf unsere Regierung Hoffnung setzten, sehr genau beobachteten, ob wir diese Themen irgendwie abgewimmelt haben, weggewischt haben als nicht besonders relevant – das ist ja nicht die große Außenpolitik mit Glanz und Gloria –, oder ob wir uns dieser Dinge annehmen. Deshalb haben wir uns diesen Dingen sehr intensiv angenommen. Aber das Problem, mit dem wir uns zu diesem Zeitpunkt befassen mussten, war eben das große Beschwerdepotenzial aus der Bevölkerung, das darauf beruhte, dass es offensichtlich systematisch eine viel zu restriktive Wahrnehmung der Ermessensspielräume gegeben hatte. Hier Abhilfe zu schaffen, das war unser Anliegen.“

Hinsichtlich der Formel „in dubio pro libertate“ wies Dr. Ludger Volmer darauf hin, dass dieser Satz in der öffentlichen Debatte oft „verballhornt“ worden sei. Man habe gesagt: Trotz Zweifeln wollen die Grünen die Leute ins Land lassen. Tatsächlich jedoch habe sich diese Formel nur auf die Prüfung der Rückkehrbereitschaft bezogen:

„Es ging nur um die Rückkehrbereitschaft und auch da nur um den Fall, dass alle Umstände abgewogen worden sind und im Einzelfall Unsicherheiten bestehen.“

Bundesminister Joseph Fischer wies den Vorwurf zurück, dass der Erlass vom 3. März 2000 auf „grüne Ideologie“ zurückzuführen sei. Dies zeige schon die personelle Kontinuität:

„Dort [bei der Hausbesprechung am 23. November] saß nicht eine grüne Parteiversammlung zusammen, sondern da saßen Beamte; ich glaube, damals fast alle von meinem Vorgänger eingesetzt. Das waren nicht Beamte, die da sozusagen handverlesen zusammengezogen wurden, sondern, wenn ich die Hierarchie durchgehe, waren das im Wesentlichen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die ich vorgefunden habe, wie ich generell auf ein hohes Maß an Kontinuität gesetzt habe. In meinem Büro arbeiten heute noch viele, die bereits unter meinem Vorgänger begonnen haben. Für mich war der Maßstab immer Kompetenz und Loyalität und nicht Parteibuch. Das ist für mich der entscheidende Punkt. Insofern können wir doch

das abhaken, dass wir da in konspirativer Absicht saßen: Wie tricksen wir die Ausländergesetze aus?“

Ziel sei zwar, so der Bundesminister, letztlich eine liberalere Politik gewesen, aber nicht unter Verstoß gegen die gesetzlichen Bestimmungen:

„Wir wollten ja auch liberaler sein – nicht gegen das Gesetz, nicht mit falschem Ermessen. Aber selbstverständlich war es auch Intention (…), dass wir hier ein weltoffenes, liberaleres Deutschland wollten.“

Bundesminister Otto Schily vertrat in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss die Auffassung, dass sich das Auswärtige Amt seit jeher – also auch unter der Vorgängerregierung – für Reisefreiheit und Weltoffenheit in besonderem Maße eingesetzt habe. Zum Beleg hierfür zitierte er aus dem „Leitfaden zur Visumerteilung durch die deutschen Auslandsvertretungen“ vom 20. August 1993 (Dokument Nr. 134).

„Bei der Entscheidung, ob ein Visum erteilt wird, sind die Vertretungen angewiesen, von ihrem Ermessen positiv zugunsten der Antragsteller Gebrauch zu machen. (…) Da in den Vertretungen über mehr als 2 Millionen Anträge im Wege des Ermessens entschieden wird, sind Ermessensfehler nicht ganz auszuschließen. (…)“

Weiter zitierte der Bundesminister aus einem Einzelerlass an die Botschaft in Kiew vom 2. Mai 1994:

„Unsere Visumpolitik steht unter dem Motto ‚so viel Reisefreiheit wie möglich; so viel Kontrolle wie nötig‘. In diesem Rahmen ist jede Auslandsvertretung aufgerufen, in Kenntnis der örtlichen Lage grundsätzlich selbst zu entscheiden und ihr Ermessen bei der Prüfung von Visumanträgen voll auszuschöpfen. Hierzu gehört vor allem die Prüfung der Rückkehrbereitschaft. Es sollte dabei der Grundsatz gelten: ‚Im Zweifel für den Antragsteller‘. Lediglich bei begründetem Zweifel sollen Visa versagt werden. Geringe Verdachtsmomente alleine sind nicht ausreichend. Vielmehr müsste sich der Verdacht verdichten und plausibel begründet werden können. Ziel unserer Visumpolitik bleibt die Förderung des Reise- und Besucherverkehrs gerade auch aus den neuen, unabhängigen Staaten.“

Abschließend kam Bundesminister Otto Schily zu dem Urteil:

„Für mich ist deshalb offenkundig: Der Volmer-Erlass setzt die Tradition der Visapolitik des Auswärtigen Amtes aus den Vorjahren fort. So ist er, soweit sich das heute anhand der Akten beurteilen lässt, im Auswärtigen Amt anscheinend auch so verstanden worden.“

5. Rechtliche Bewertungen zum Erlass vom 3. März 2000

Im Rahmen der Beweisaufnahme beschäftigte sich der Ausschuss auch mit der Frage, ob der Erlass vom 3. März 2000 mit den ausländerrechtlichen Vorschriften und mit den Schengener Regelungen vereinbar war. Hier richtete der Ausschuss sein besonderes Augenmerk auf die Vorschriften des Erlasses, die die Überprüfung der Rückkehrbereitschaft des Antragstellers regelten.

a) Bezugnahme auf vorangegangene Erlasse

Im Zuge der Beweisaufnahme wurde herausgearbeitet, dass der Erlass vom 3. März 2000 unter Teil B Abschnitt III Nr. 2 auf den Erlass vom 2. September 1999 und unter Teil B Abschnitt III Nr. 3 auf die Erleichterungen bei Vorlage eines „Carnet de Touriste“, die auch im Erlass vom 15. Oktober 1999 ihre Regelung erfahren hatten, inhaltlich Bezug nahm. Hinsichtlich der rechtlichen Bewertung dieser beiden Erlasse wird auf die entsprechenden Darstellungen oben in den Teilen C Abschnitt IV und C Abschnitt V verwiesen.

b) Regelungsgehalt des Erlasses

Der Erlass vom 3. März 2000 sieht bezüglich der Rückkehrbereitschaft ein Prüfungsverfahren nach abgestuften Kriterien vor. Nach diesem abgestuften Verfahren ist eine Gefährdung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland und damit ein Regelversagungsgrund für ein Besuchsvisum anzunehmen, wenn die Wahrscheinlichkeit einer Umgehung von Einreisebestimmungen bzw. des längerfristigen oder dauerhaften Aufenthaltes wesentlich höher einzuschätzen ist, als die Wahrscheinlichkeit der Einreise und des Aufenthaltes zum angegebenen Zweck (Besuch).

Ermessen und damit eine Visumerteilung ist in diesen Fällen – auch nach dem Wortlaut des Erlasses – nur eröffnet, wenn besondere Umstände vorliegen, die ein Abweichen vom Regelversagungsgrund rechtfertigen. Liegt dagegen kein Regelversagungsgrund vor, hat die Auslandsvertretung im Rahmen ihrer Ermessensausübung die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, des Vertrauensschutzes und der Gleichbehandlung zu beachten.

Wenn sich daraufhin nach pflichtgemäß erfolgter Abwägung die tatsächlichen Umstände die für und gegen eine Bereitschaft zur Rückkehr sprechen, die Waage halten, ist im Zweifel für die Reisefreiheit zu entscheiden. Wörtlich heißt es hierzu im Erlass:

„Nicht jeder Zweifel an der Rückkehrbereitschaft, sondern erst die hinreichende Wahrscheinlichkeit der fehlenden Rückkehrbereitschaft rechtfertigt die Ablehnung eines Besuchsvisums. Wenn sich nach pflichtgemäßer Abwägung und Gesamtwürdigung des Einzelfalls die tatsächlichen Umstände, die für und gegen eine Erteilung eines Besuchsvisums sprechen, die Waage halten, gilt: in dubio pro libertate – im Zweifel für die Reisefreiheit.“

c) Kritik der EU-Kommission

Auf die parlamentarische Anfrage des Europaabgeordneten Dr. Joachim Wuermeling prüfte die EU-Kommission die Vereinbarkeit des Erlasses vom 3. März 2000 mit den Vorschriften der GKI und des SDÜ.

Am 4. August 2005 antwortete der zuständige EU-Kommissar (Dokument Nr. 135):

„Die von den Dienststellen der Kommission durchgeführte Prüfung führt zu der Schlussfolgerung, dass der ‚Grundsatzerlass' vom 3. März 2000 sowie diverse ‚thematische' Teilrunderlasse (betreffend die Reiseschutzversicherung, die Verpflichtungserklärung u. s. w.) die an die Auslandsvertretungen insbesondere im Zeitraum 1999–2002 gerichtet waren, im Gegensatz zur GKI stehen. Die Verstöße betreffen insbesondere die Einschätzung der Rückkehrbereitschaft des Antragstellers in sein Herkunftsland, die Überprüfung des Reisezieles, den Zweck und die Bedingungen des Aufenthaltes des Antragstellers sowie die dafür zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel.

Die auf der Grundlage dieser Erlasse durchzuführenden Kontrollen entsprechen nicht den hohen Anforderungen, die die GKI den Auslandsvertretungen mit dem Ziel, insbesondere die illegale Migration effizient zu bekämpfen, auferlegen. Daraus resultierte, dass die Auslandsvertretungen in Anwendung der ihnen gegebenen Anweisungen der Verpflichtung der GKI, Dokumente zu verlangen, die den Zweck der Reise, die Transportmittel sowie die Rückkehr, die Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhaltes und die Beherbergungsbedingungen belegen, in unterschiedlichem Ausmaß nicht nachgekommen sind."

Der EU-Kommissar betonte in seiner Stellungnahme weiter, dass die GKI das Visumverfahren und die Bedingungen für die Visaerteilung im Einzelnen regele. Es bestünde daher kein Spielraum für nationale Bestimmungen, die den Auslandsvertretungen Anweisungen für diese Aspekte erteilen könnten. Jede Beeinträchtigung dieses Prinzips bringe unweigerlich eine autonome nationale Praxis mit sich und führe nicht nur zu einem Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht, sondern notwendigerweise auch zu einer Schwächung der gemeinsamen Visapolitik.

d) Bewertung des Sachverständigen Joachim Teipel

Der Sachverständige Joachim Teipel hielt diese Regelungen zur Rückkehrbereitschaft, inklusive der Zweifelsfallregelung, für rechtmäßig. Er hatte als Richter am Oberverwaltungsgericht (RiOVG) Münster das Urteil vom 31. Mai 1995 (Az. 17 A 3538/92) mit verfasst, in dem es wörtlich heißt:

„Nicht jeder Zweifel an der Rückkehrbereitschaft eines sich besuchsweise im Bundesgebiet aufhaltenden Ausländers beinhaltet jedoch eine Gefährdung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland.

(…) Es entspricht (…) nicht dem Zweck des Gesetzes, eine Ermessensentscheidung der Botschaft bei Besuchsaufenthalten dieser Art nur ausnahmsweise zuzulassen.

Deswegen kann von einer Gefährdung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland erst dann gesprochen werden, wenn die Zweifel an der Rückkehrbereitschaft ein solches Gewicht haben, dass die Wahrscheinlichkeit eines beabsichtigten dauerhaften Verbleibs des Ausländers im Bundesgebiet wesentlich höher einzuschätzen ist als die Wahrscheinlichkeit seiner Rückkehr. In allen anderen Fällen ist im Rahmen der behördlichen Ermessensentscheidung Raum für eine Abwägung des Risikos zweckfremder Nutzung des Visums mit dem Gewicht des Besuchswunsches."

Joachim Teipel erläuterte in seiner Anhörung durch den Ausschuss, dass Abschnitt V der GKI eine positive Feststellung der Einwanderungsabsicht verlange. Dies spreche dafür, dass das Interesse an der Verhinderung einer illegalen Einwanderung erst dann gefährdet sei, wenn der Zweifel bezüglich der Rückkehrbereitschaft einen bestimmten Intensitätsgrad erreicht habe. Deswegen nehme die Rechtsprechung des OVG Münster eine Interessengefährdung und damit einen Regelversagungsgrund gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 3 AuslG auch erst dann an, wenn die Zweifel an dem geltend gemachten Einreisezweck bzw. der Rückkehrbereitschaft ein solches Gewicht erreicht hätten, dass die Wahrscheinlichkeit einer zweckwidrigen Nutzung des begehrten Sichtvermerks wesentlich höher einzuschätzen sei als die Wahrscheinlichkeit einer zweckentsprechenden Verwendung. In allen anderen Fällen bleibe Raum für eine Ermessensentscheidung.

Dieses Ermessen könne, so erläuterte Joachim Teipel weiter, nach den allgemeinen Grundsätzen durch Verwaltungsvorschriften (Erlasse) gelenkt werden. Der Bundesminister des Auswärtigen dürfe somit die Auslandsvertretungen anweisen, wie sie von ihrem Ermessen grundsätzlich Gebrauch zu machen haben.

In diesem Zusammenhang unterschied der Sachverständige Teipel zwischen Erlassregelungen, die auf der tatbestandlichen Seite ansetzen (norminterpretierende Erlasse) und Erlassregelungen, deren Bezugspunkt die Rechtsfolgenseite sei (ermessenslenkende Erlasse).

In dem Erlass vom 3. März 2000 finde sich, so Joachim Teipel, eine Verbindung beider Regelungstypen. Wörtlich führte er aus:

„Ein Beispiel für die Kombination beider Regelungstypen findet sich in den Vorschriften des Erlasses vom 3. März 2000 zur Prüfung der Rückkehrbereitschaft, unter Gliederungspunkt B.III.2. Zum einen interpretieren die Vorschriften des Erlasses den Regelversagungstatbestand des § 7 Abs. 2 Nr. 3 des Ausländergesetzes und sind insoweit norminterpretierend, indem sie – im Einklang mit der dargestellten Rechtsprechung – eine Interessengefährdung der Bundesrepublik Deutschland und der übrigen Schengen-Partner annehmen, wenn die Wahrscheinlichkeit einer Umgehung von Einreisebestimmungen wesentlich höher ist als die Wahrscheinlichkeit ihrer Beachtung. – So weit der norminterpretierende Teil dieser Vorschrift.

Zum anderen lenkt diese Vorschrift die Ermessensausübung der Auslandsvertretung für den Fall, dass sich die für und gegen eine Visumerteilung sprechenden Umstände die Waage halten. Wo genau der jeweilige Einzelfall auf dem Kontinuum der Möglichkeiten zwischen gesicherter Wahrung des Aufenthaltszwecks einerseits und feststehender Umgehungsabsicht andererseits einzuordnen ist, muss die Auslandsvertretung auf der Grundlage einer umfassenden Auswertung der ihr vorliegenden Erkenntnisse entscheiden. Die durch den Erlass vorgenom-

mene Ermessensbindung setzt ausdrücklich voraus, dass – ich zitiere – ich nach pflichtgemäßer Abwägung und Gesamtwürdigung des Einzelfalls die tatsächlichen Umstände, die für und gegen eine Erteilung des Besuchsvisums sprechen, die Waage halten.

Dann und erst dann „soll die Maxime gelten: ‚in dubio pro libertate', ‚im Zweifel für die Reisefreiheit'."

Darüber hinaus betonte er in seiner Anhörung, dass es seiner Auffassung nach nicht zu einer massenhaften Erteilung von Visa gekommen wäre, wenn die Auslandsvertretungen die Regelungen des Erlasses beachtet hätten:

„(…) ich teile den von Ihnen formulierten Eindruck, dass die Probleme, mit denen wir es hier zu tun haben, nicht solche der Rechtslage oder der Erlasslage sind, sondern dass es sich um Probleme der tatsächlichen Umsetzung vor Ort handelt, wobei sich diese Probleme in besonders drastischer Weise in den zwei oder drei Staaten gezeigt haben, die hier in Rede stehen, besonders in der Ukraine. Woran dies liegt, welches die Ursachen hierfür sind, kann ich nicht sagen. Um es noch einmal klarzustellen: Ich bin der Auffassung, dass es, wenn auf der Grundlage dieses Erlasses gearbeitet worden wäre, nicht zu einer massenhaften Erteilung von Visa an offensichtliche Schwarzarbeiter hätte kommen können. Das sieht der Erlass einfach nicht vor."

e) Bewertungen durch die Zeugen des Auswärtigen Amts

Die Zeugen aus dem Auswärtigen Amt, die mit der Erstellung des Erlasses befasst waren, bekundeten in ihren Vernehmungen durch den Ausschuss, dass der Erlass vom 3. März 2000 lediglich Leitlinien für die Ermessensausübung innerhalb der bestehenden Rechtslage vorgegeben habe und keine Änderung oder Verletzung der geltenden Rechtslage bewirkten sollte. Es sei vielmehr darum gegangen, den Auslandsvertretungen ermessensleitende Hinweise zum schwierigen Prüfungspunkt „Rückkehrbereitschaft" an die Hand zu geben. Hierzu führte beispielsweise die Zeugin Susanne Fries-Gaier aus:

„Die Rückkehrbereitschaft ist eine der Sachen, die man am schwierigsten prüfen kann. Alles andere kann man vielleicht mit Dokumenten belegen, nicht so bei der Rückkehrbereitschaft. Man kann den Leuten nicht in den Kopf schauen. Da wurde dann ein abgestuftes Verfahren geschildert: Erst ging es – ganz klar! – um die Prüfung der Rechtslage: Habe ich erhebliche Zweifel? Wenn ja, dann – Regelversagungsgrund, § 7 Ausländergesetz – Ablehnen des Visums. Daher ist es auch nicht richtig, wenn Stimmen laut wurden, die sagten: Damit wird uns die Möglichkeit genommen, das abzulehnen, Umkehr der Beweislast! – Nein, nicht Umkehr. Der Ausländer musste trotzdem noch – § 70 Ausländergesetz – nachweisen, dass er in der Tat rückkehrbereit ist, und das im Zweifel auch mit ordentlichen Dokumenten belegen. Wenn danach immer noch keine eindeutige Aussage getroffen werden konnte – im Sinne von ‚Ja, er kehrt auf jeden Fall zurück' oder ‚Nein, er tut es nicht' –, nur in dem Fall, wo sich das zu 50 Prozent die Waage hält, sollte im Zweifel für den Antragsteller entschieden werden. Das sind im Prinzip nicht so viele Fälle."

Der Zeuge Roland Lohkamp, Unterabteilungsleiter innerhalb der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts, betonte im Rahmen seiner Einvernahme:

„Er [Der Erlass vom 3.3.2000] war sicherlich nicht, was man hören konnte, rechtswidrig oder Ähnliches. (…) das Schengener Durchführungsübereinkommen oder die Gemeinsame Konsularische Instruktion hat er nicht verletzt. Das ist meine Auffassung."

Diese Einschätzung teilte ebenfalls der Zeuge Bernd Westphal, der vor dem Ausschuss bekundete:

„Wir konnten in dem Gespräch auch darlegen, dass der Runderlass keine Regeln und Vorgaben des deutschen Ausländerrechts und der Schengen-Regeln zu den Prüfungsanforderungen im Visumverfahren verletzt. (…)

Zwischen den Vertretern des BMI und des Auswärtigen Amts wurde das Einvernehmen deutlich, dass mit dem Runderlass keine Veränderung der ausländerrechtlichen Rahmenbedingungen für die Erteilung eines Visums eingetreten ist."

Ferner kam auch der Zeuge Dr. Gerhard Westdickenberg, der damalige Leiter der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts, zu dem Schluss, dass der Erlass vom 3. März 2000 auf der Basis des bestehenden Schengenrechts ergangen sei. Wörtlich führte er aus:

„Mit dem Erlass vom 3. März 2000 war ich unmittelbar persönlich mehrfach befasst. Daher sind mir in diesem Zusammenhang auch einige konkrete Dinge noch erinnerlich. Mir ist nicht in Erinnerung, dass ich je einen Zweifel daran hatte, dass die entsprechenden rechtlichen Bestimmungen der Rahmen waren, an den man sich zu halten hatte, und mir ist auch in keiner Weise erinnerlich, dass ich Zweifel hatte, dass man diesen Rahmen mit diesem Erlass überschritten hat."

Im Übrigen verwies der Zeuge Dr. Stephan Grabherr zur Unterstützung seiner Rechtsansicht auch darauf, dass es eine Vielzahl von Entscheidungen der für die Visumangelegenheiten zuständigen Verwaltungsgerichte gegeben habe, die sich mit dem Erlass vom 3. März 2000 befasst, diesen als rechtmäßig angesehen und auch angewandt hätten. Im Einzelnen bekundete der Zeuge Dr. Stephan Grabherr dazu:

„Meines Wissens – ich habe mir erlaubt, meinen Nachfolger bei den Einzelfällen in der Vorbereitung noch mal kurz dazu zu befragen – ist es so: In allen Fällen, in denen die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Köln, aber vor allem auch in Berlin – da sind es immerhin über 30 verschiedene Kammern, was uns sehr belastet hat, weil das für die Einheitlichkeit der Rechtsprechung Schwierigkeiten macht –.

Aber alle Kammern sowohl in Köln als auch in Berlin haben diese Erlasse als rechtmäßig angesehen und auch so angewandt. (…)

Also, alle Verwaltungsgerichtsrechtsprechungen, die mit dem Erlass zu tun hatten, haben den Erlass auch so angewandt. Soweit ich die Fälle gesehen habe, gibt es meines Wissens keinen Zweifel der Verwaltungsgerichtsrechtsprechung an der Rechtmäßigkeit und Gültigkeit (…).“

Er fügte ferner hinzu, dass die rechtlichen Formulierungen des Erlasses absichtlich so gestaltet worden seien, dass sie sich innerhalb des Ausländerrechts und damit auch innerhalb der Schengenvereinbarungen hielten.

Auch der Sachverständige OAR Reinhard Böckmann wies darauf hin, dass der Erlass vom 3. März 2000 gerade in dem Abschnitt zum Thema „Rückkehrbereitschaft“ Passagen aus der Rechtsprechung des – damals als alleinige Berufungsinstanz zuständigen – Oberverwaltungsgerichts Münster übernommen habe.

f) Bewertung des Sachverständigen Olaf Reermann

Der Sachverständige MD a. D. Olaf Reermann äußerte sich vor dem Ausschuss folgendermaßen:

„Wir haben immer gesagt: Wenn begründete Zweifel der Auslandsvertretungen und der berufskonsularischen Vertretungen bestehen, ist das Visum zu versagen. (…) Das war auch die Überzeugung der Schengen-Partner. Mit der Überleitung der Schengen-Regeln in das Rahmenwerk der Europäischen Union hat sich hieran nichts geändert.“

g) Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes

Zur Vereinbarkeit des Erlasses vom 3. März 2000 mit den Schengener Regelungen gelangte schließlich auch ein im Auftrag des Abgeordneten Hellmut Königshaus (FDP) erstelltes und von diesem dem Ausschuss zur Verfügung gestelltes Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages (Dokument Nr. 136).

6. Pressekonferenz des Staatsministers im Auswärtigen Amt Dr. Ludger Volmer am 8. März 2000 zum Erlass vom 3. März 2000

Einen Tag nach Versendung des Runderlasses am 7. März 2000 an die Auslandsvertretungen stellte Staatsminister Dr. Ludger Volmer am 8. März auf einer Pressekonferenz die neuen Regelungen zur Visumerteilungspraxis auch der Öffentlichkeit vor.

Dr. Ludger Volmer selbst beurteilte in seiner Befragung vor dem Ausschuss das Medienecho als „eher verhalten positiv“. Es habe keine negative Kommentierung in den Zeitungen gegeben.

7. Die Auseinandersetzung zwischen BMI und AA um den Erlass vom 3. März 2000

In der Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. Mai 1951 (GMBl. S. 137) wird hinsichtlich der Einschaltung des Bundeskanzleramtes bei Streitigkeiten zwischen Ministerien in § 16 ausgeführt:

„(1) Alle Angelegenheiten, die der Bundesregierung unterbreitet werden, sind vorher zwischen den beteiligten Bundesministerien zu beraten, sofern nicht im Einzelfalle die Dringlichkeit der Entscheidung eine Ausnahme notwendig macht.

(2) Die bei den Beratungen strittig gebliebenen Punkte sind in dem Anschreiben an den Staatssekretär des Bundeskanzleramtes (§ 21 Abs. 2) oder in sonstiger Weise mit kurzer Begründung der vorgeschlagenen Lösung aufzuführen. (…)

(4) Ist keine mündliche Erörterung im Kabinett erforderlich, so ist bei der Vorlage zu bemerken, dass ein Beschluss auf schriftlichem Wege ausreichen wird (§ 20 Abs. 2).“

Weiterhin bestimmt § 17:

„(1) Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern sind der Bundesregierung erst zu unterbreiten, wenn ein persönlicher Verständigungsversuch zwischen den beteiligten Bundesministern oder im Falle ihrer Behinderung zwischen ihren Vertretern ohne Erfolg geblieben ist.

(2) Der Bundeskanzler kann Meinungsverschiedenheiten vor der Beratung im Kabinett zunächst in einer Ministerbesprechung mit den beteiligten Bundesministern unter seinem Vorsitz erörtern.“

a) Beteiligung des Bundesministeriums des Innern

Eine Abstimmung des Erlasses vom 3. März 2000 mit dem BMI war nach Auffassung des Zeugen Bernd Westphal nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung nicht geboten gewesen, da sich das Auswärtige Amt mit diesem Erlass in seinem eigenen Geschäftsbereich bewegt habe. Im Bereich des Ausländer- und Visumrechts sei für die Rechtsetzung sowie deren Planung und Konzeption das BMI zuständig, während das Auswärtige Amt diese Gesetzgebung dann durch die Visastellen und im Visumverfahren hätte ausführen müssen. Zwar sei man gut beraten, soweit dies möglich sei, das Partnerressort zu beteiligen. Eine systematische Abstimmung mit dem BMI sei jedoch nicht erfolgt. Umgekehrt habe aber auch das Bundesministerium des Inneren Erlasse an seine nachgeordneten Behörden zuvor nicht mit dem Auswärtigen Amt abgestimmt.

Ergänzend hierzu bemerkte Dr. Ludger Volmer in seiner Vernehmung:

„Das Auswärtige Amt hat Wert darauf gelegt, die Dinge, die nach der Geschäftsordnung in seine ausschließliche Kompetenz fielen – das war bei den Schengen-Visa der

Fall – zunächst mal federführend selbst zu bearbeiten, damit es aufhört, dass das Innenministerium ständig ins Außenministerium hineinregiert, wie es vorher gängige Praxis war. Dies führte offensichtlich – das habe ich ja damals am Rande mitbekommen – zumindest auf der Beamtenebene im Innenministerium zu einigen Irritationen. Man war das nicht gewöhnt."

aa) Ministervorlage vom 9. März 2000

In einer laut handschriftlichem Vermerk wegen Eilbedürftigkeit Bundesminister Otto Schily unmittelbar zur Kenntnis gebrachten Ministervorlage vom 9. März 2000 (Dokument Nr. 137) zeigte sich das Referat A 2 (allgemeines Ausländerrecht) konsterniert, dass das BMI vor Durchführung der Pressekonferenz von Dr. Ludger Volmer durch das AA nicht informiert worden war:

„Pressemeldungen zufolge hat der Staatsminister im Auswärtigen Amt Dr. Volmer am 8. März ein Pressegespräch geführt, in dem er die anliegende Weisung des AA an die Auslandsvertretungen zur Praxis des Visumverfahrens erläutert hat (…). Diese Weisung wurde heute auf Nachfrage vom zuständigen Fachreferat des AA übermittelt. Weder BMI noch Länder sind – offenbar mit Absicht – bei der Erarbeitung der Weisung beteiligt worden. Die ‚umfassende Überprüfung der Visumpraxis', auf die die Weisung Bezug nimmt (A II) ist hier nicht bekannt. Aus dieser Weisung wird deutlich, dass AA eine spürbare Liberalisierung der Visaerteilungspraxis anstrebt."

Abgesehen von dem vom AA gewählten Verfahren, so das Referat A 2, sei der Erlass aber auch wegen gravierender inhaltlicher Bedenken inakzeptabel. So weiche der Erlass nicht nur die materiellen Voraussetzungen für die Visumerteilung auf, sondern verstoße auch gegen Schengenrecht.

Insbesondere hinsichtlich der Neuregelung der Prüfung der Rückkehrbereitschaft wird in dem Vermerk bemängelt, dass nach dem Erlass tatsächliche Anhaltspunkte, die Zweifel an der Rückkehrbereitschaft auslösen, zur Visumversagung nicht mehr ausreichten. Vielmehr dürfe ein Visum nunmehr erst nach einer Abwägung der Gesamtumstände und nur dann versagt werden, wenn eine wesentlich höhere Wahrscheinlichkeit für einen Regelverstoß angenommen werden könne. Damit entfalle faktisch eine wirksame Prüfung der Rückkehrbereitschaft.

Im Übrigen stehe die Aussage im Erlass, wonach nur die hinreichende Wahrscheinlichkeit der fehlenden Rückkehrbereitschaft die Ablehnung eines Besuchsvisums rechtfertige, in Widerspruch nicht nur zu § 70 AuslG, sondern auch zu Abschnitt III Nr. 3. der GKI, wonach die Beweislast eindeutig beim Antragsteller liege. Zudem werde im Erlass auch nur der Regelversagungsgrund der fehlenden Rückkehrbereitschaft erwähnt. Ein Regelversagungsgrund liege aber nach Ausländergesetz wie GKI auch dann vor, wenn der Ausländer seinen Lebensunterhalt für die Dauer der Reise einschließlich Reisekosten nicht finanzieren könne. Darüber hinaus berücksichtigten die Grundsätze für eine pauschal erleichterte Prüfung nicht die Beschlusslage der Schengenstaaten.

bb) Schreiben des Bundesministers Otto Schily an Bundesminister Joseph Fischer vom 10. März 2000

Als Folge dieser Ministervorlage beschrieb Bundesminister Otto Schily in einem Fax vom 10. März 2000 an Bundesminister Joseph Fischer (Dokument Nr. 138) sein großes Erstaunen ob der Pressemeldungen, wonach das AA gegenüber den Auslandsvertretungen eine Liberalisierung der Visaerteilung angeordnet habe. Demnach solle der erforderliche Nachweis der Rückkehrbereitschaft den Pressemitteilungen zufolge künftig „pragmatischer" gestaltet werden. Über alle diese Maßnahmen sei sein Ressort nicht vorher informiert, geschweige denn in die Entscheidungsfindung einbezogen worden.

Bei der Bewertung dieses Vorgangs fand Bundesminister Otto Schily deutliche Worte:

„Ich halte diese Vorgehensweise für völlig unangemessen. Es ist eine innenpolitische Frage von großer Tragweite, unter welchen Voraussetzungen und nach welchen Verfahren Ausländer die Einreise in die Bundesrepublik gestattet wird. Es ist mir unverständlich, dass Sie persönlich und ihr Haus nicht den geringsten Versuch unternommen haben, Ihre Maßnahmen mit mir und meinem Haus abzustimmen. Ich weise Sie ausdrücklich darauf hin, dass Besuchervisa häufig missbraucht werden, um sich Zugang zum Asylverfahren zu verschaffen. Im Übrigen widerspricht es einer europäisch abgestimmten Visapolitik, die von den Innenministern der Europäischen Union zu verantworten ist, wenn das Auswärtige Amt solche einseitigen und nicht abgestimmten Maßnahmen trifft."

Nachdem er prophezeit hatte, dass auch die Bundesländer diese Maßnahmen nicht akzeptieren würden, bat Bundesminister Otto Schily dringlich um eine Stellungnahme des AA. Er selbst stehe zur Erörterung des gesamten Themenkreises jederzeit zur Verfügung. Allerdings:

„Ich bitte aber um Verständnis, dass ich angesichts der Bedeutung des Vorgangs den Sachverhalt in der nächsten Kabinettssitzung ansprechen muss."

Bundesminister Otto Schily äußerte sich vor dem Ausschuss zu seinem Brief vom 10. März 2000 folgendermaßen:

„Auf der Grundlage dieser Informationen habe ich mich seinerzeit mit einem ziemlich geharnischten Schreiben vom 10. März 2000 an Bundesaußenminister Fischer gewandt, dessen Inhalt dem Ausschuss und mittlerweile auch der Öffentlichkeit bekannt geworden ist. In diesem Schreiben habe ich die Vorgehensweise des Auswärtigen Amtes kritisiert, insbesondere die unterbliebene vorherige Abstimmung mit dem Bundesministerium des Innern. Ich habe in dem Schreiben auch angekündigt, dass ich beabsichtige, dieses Thema in der folgenden Kabinettssitzung am 15. März 2000 anzusprechen. Entsprechend dieser Ankündigung hat mein Fachreferat eine

Unterlage zu diesem Thema für die Kabinettssitzung vorbereitet.“

Später jedoch, so der Minister in seiner weiteren Vernehmung, habe sich herausgestellt, dass das Auswärtige Amt gemäß den Zuständigkeitsverteilungen verfahren sei:

„Ich kann Ihnen nur noch einmal sagen – das habe ich doch in ziemlicher Klarheit gesagt; ich glaube, die Klarheit lässt nichts zu wünschen übrig –, wie die Zuständigkeitsverteilungen sind. Insofern habe ich auch beschrieben, dass zu dem damaligen Zeitpunkt, im Jahre 2000, vielleicht ein versteckter Dissens zwischen dem BMI und dem AA darüber geherrscht hat, was da nun abstimmungsbedürftig war oder nicht. Es ist ja mit meinem Willen geschehen, was da geschrieben worden ist, dass wir nämlich zunächst einmal von einem Abstimmungsbedarf ausgegangen sind. Wenn man die Dinge aber aus der heutigen Sicht beurteilt, dann kann das Auswärtige Amt durchaus für sich in Anspruch nehmen, dass es die Alleinzuständigkeit hat und Dienstanweisungen in eigener Zuständigkeit formuliert. Da sich entgegen der ursprünglichen Befürchtung herausgestellt hat, dass sich materiell gar nichts ändern soll – das hat das Auswärtige Amt ja bestätigt –, gab es da auch keine Schwierigkeiten.“

cc) Schreiben des Bundesministers Otto Schily an Bundesminister Joseph Fischer vom 13. März 2000

In einem weiteren Schreiben an Bundesminister Joseph Fischer vom 13. März 2000 (Dokument Nr. 139) konkretisierte Bundesminister Otto Schily die wesentlichen Einwände seines Hauses gegen den Erlass vom 3. März 2000. Vorangestellt wurde zunächst eine kurze Darstellung der kritisierten Passagen aus dem Erlass. Dabei handelte es sich um den Satz „im Zweifel für die Reisefreiheit“ sowie um die Ausführungen zur Prüfung der Rückkehrbereitschaft, wonach zum einen ein Visum nur noch dann zu versagen sei, wenn die Wahrscheinlichkeit einer Umgehung von Einreisebestimmungen bzw. des längerfristigen oder dauerhaften Verbleibs im Bundesgebiet wesentlich höher einzuschätzen sei, als die Wahrscheinlichkeit des Aufenthaltes zum angegebenen Zweck und wenn zum anderen nach einem vorangegangenen Aufenthalt stets eine Vermutung für die Rückkehrbereitschaft gelte.

Aufgrund dieser Passagen stehe der Erlass im Widerspruch sowohl zum Schengenrecht als auch zum deutschen Ausländerrecht:

„Der Erlass steht in Widerspruch zu der für alle Schengen-Staaten verbindlichen Gemeinsamen Konsularischen Instruktion, wonach der Visumantragsteller die Auslandsvertretung davon überzeugen muss, dass er ausreichende Mittel zur Bestreitung seines Lebensunterhalts verfügt und die Rückreise in das Herkunftsland gewährleistet ist. Dieser Gedanke findet sich auch bereits in § 70 des Ausländergesetzes. Es obliegt dem Betroffenen, seine Belange und für ihn günstige Umstände nachprüfbar geltend zu machen. Danach liegt die Beweislast eindeutig beim Antragsteller. Ein Visum kann nur erteilt werden, wenn die Auslandsvertretung von der Rückkehrbereitschaft überzeugt ist. Nicht erst die ‚hinreichende Wahrscheinlichkeit der fehlenden Rückkehrbereitschaft‘ rechtfertigt die Ablehnung eines Besuchsvisums, sondern begründete Zweifel.“

Im Übrigen, so Bundesminister Otto Schily, berücksichtigten die in dem Erlass niedergelegten Grundsätze für eine pauschal erleichterte Prüfung auch nicht die Beschlusslage der Schengenstaaten, der zufolge die Intensität der Prüfung primär vom Risiko illegaler Zuwanderung abhänge.

Des Weiteren begründe die Rückkehr nach einer ersten Reise in einen Mitgliedstaat zumindest bei Reisenden aus Risikostaaten noch keinen Vertrauensschutz, erst recht reiche sie nicht zur Begründung einer zweifelsfreien Bona-Fide-Eigenschaft aus. Auch insofern widerspreche der Erlass der Schengenbeschlusslage. Das Gleiche gelte für die Kriterien des Erlasses für eine erleichterte Prüfung des Visumantrags, denn im Schengenrahmen sei es Konsens gewesen, dass in den einzelnen Auslandsvertretungen an ein und demselben Ort eine harmonisierte Praxis sichergestellt werden müsse.

Hinsichtlich eines Verstoßes gegen deutsches Ausländerrecht führte Bundesminister Otto Schily aus:

„Der Erlass nennt im Übrigen als Regelversagungsgrund nur die Beeinträchtigung oder Gefährdung von Interessen der Bundesrepublik (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AuslG). Ein Regelversagungsgrund liegt aber auch dann vor, wenn der Ausländer seinen Lebensunterhalt für die Dauer der Reise einschließlich Reisekosten nicht finanzieren kann (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG, Artikel 5 Abs. 1 Buchstabe c SDÜ). Der Erlass verstößt damit insoweit gegen § 7 des Ausländergesetzes, als die gebotene Prüfung aller Versagungsgründe nicht erfolgt.“

Am Ende seines Schreibens unterstrich der Bundesminister des Innern erneut, dass er es

„(…) für vollkommen unangemessen halte, solch einschneidenden Regelungen des Visumverfahrens, die auch für die Länder von erheblicher politischer Bedeutung sind, ohne jede Beteiligung meines Ressorts in Kraft zu setzen. Ich erinnere daran, dass im Rahmen der Botschafterkonferenz vom Juni 1998 zu dem Fragenkomplex der Verhinderung illegaler Zuwanderung eine Ständige Arbeitsgruppe des Auswärtigen Amtes mit dem Bundesministerium des Innern gebildet worden ist, die bei Bedarf zusammentreten sollte. Es ist mir unverständlich, warum diese Arbeitsgruppe bei der Erarbeitung des Erlasses nicht einberufen worden ist.“

dd) Reaktionen des Auswärtigen Amts

Die Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts hatte nach Eingang der Schreiben des Bundesministers des Innern Entwürfe für Antwortschreiben vorbereitet. Diese wurden jedoch nicht abgeschickt.

aaa) Entwurf eines Antwortschreibens auf das Schreiben des Bundesministers Otto Schily vom 10. März 2000

Das Auswärtige Amt hatte ein als Reaktion auf den ersten Brief von Bundesminister Otto Schily vom 10. März 2000 vorbereitetes Schreiben (Dokument Nr. 140) nicht abgeschickt.

In diesem Entwurf wurden die Vorwürfe zurückgewiesen. Die Regelungen des Erlasses hielten sich in dem vom Ausländergesetz dem Auswärtigen Amt und seinen Auslandsvertretungen zugewiesenen Zuständigkeitsbereich. Eine Abstimmung mit dem BMI sei zudem auch unter den früheren Bundesregierungen nicht üblich gewesen. Auch werde in dem Erlass ausdrücklich betont, dass sich die Auslandsvertretungen bei der Visumerteilung an das deutsche Ausländerrecht, das SDÜ und die GKI zu halten hätten. Das Schreiben endete mit dem Satz:

„Ich habe einen Durchdruck meines Schreibens Herrn Staatssekretär Steinmeier im Bundeskanzleramt zukommen lassen."

Noch bevor das Schreiben jedoch abgesandt werden konnte, ging im AA das zweite Schreiben von Bundesminister Otto Schily vom 13. März 2000 ein. Als Folge davon wurde von einer Versendung des ursprünglichen Antwortschreibens Abstand genommen, um die Briefe vom 10. und 13. März 2000 in *einem* Schreiben beantworten zu können.

bbb) Stellungnahme des Auswärtigen Amts zu den Vorwürfen von Bundesminister Otto Schily in seinem Schreiben vom 13. März 2000

Zur Vorbereitung auf dieses geplante neue Antwortschreiben nahmen die Fachbeamten des AA zu den ausländer- und schengenrechtlichen Ausführungen im Schreiben von Bundesminister Otto Schily in einem Vermerk (Dokument Nr. 141) Stellung und wiesen die vorgebrachten Vorwürfe zurück.

So entspreche es der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Köln und des Oberverwaltungsgerichts Münster, dass ein Regelversagungsgrund i. S. d. § 7 Abs. 2 Nr. 3 AuslG nur dann gegeben sei, wenn die Wahrscheinlichkeit für eine fehlende Rückkehrbereitschaft wesentlich höher einzuschätzen sei als die Wahrscheinlichkeit für eine Rückkehr ins Heimatland. Die vom BMI kritisierte Formulierung im Erlass sei insofern lediglich ein Zitat der ständigen Rechtsprechung in Visumsachen. Im Übrigen begründe nach dem Erlass die Tatsache, dass ein Antragsteller nach einer ersten Reise in ein Mitgliedstaat der Europäischen Union wieder zurückkehre in der Tat keine zweifelsfreie Bona-Fide-Eigenschaft i. S. d. GKI. Diese Tatsache spreche jedoch nichtsdestotrotz dafür, dass der Antragsteller auch nach dem neuen Reisevorhaben zurückkehren werde. Wer solches Vertrauen schaffe, dürfe nicht schlechter stehen, nur weil er aus einem Risikostaat komme. Schließlich bleibe auch § 70 AuslG unberührt, da die frühere regelgerechte Rückkehr ein für den Antragsteller günstiger Umstand sei, der z. B. aufgrund des Visums und der Ein- und Ausreisestempel offenkundig sei.

Zum Vorwurf der unvollständigen Prüfung der Regelversagungsgründe nach § 7 AuslG führten die Fachbeamten aus:

„III. Der Runderlass vom 7. März 2000 regelt nur einige Aspekte im Rahmen der Prüfung von Anträgen auf Visa zum Besuchsaufenthalt. Die Auslandsvertretungen werden ausdrücklich angehalten, die sonstigen Bestimmungen des Ausländergesetzes und der Vereinbarungen der Schengen-Partner zu beachten. Dazu gehören selbstverständlich alle Regelversagungsgründe des § 7 AuslG (…)."

Zurückgewiesen wurde in dem Vermerk schließlich auch der Vorwurf, durch den Erlass würden die Bemühungen um eine Harmonisierung der Visumpraxis der Schengenstaaten unterlaufen. Vielmehr hielten sich die Auslandsvertretungen mit der Anwendung des Runderlasses an die Vorgaben der GKI zu Bearbeitung und Entscheidung von Visumanträgen.

Auch Bundesminister Joseph Fischer betonte in seiner Vernehmung, dass man die Auffassung des BMI, das AA habe einen rechtswidrigen Erlass geschaffen, nie geteilt habe:

„Dabei habe ich mich selbstverständlich auf die juristische Fachkompetenz verlassen müssen. Wie könnte es auch sonst gehen? Das kann ich ja nicht per politische Willenserklärung dekretieren. Deswegen sollte es ja auch abgeprüft werden an den Argumenten (…) Aber es zeigte sich eben, dass eine entsprechende Änderung unserer Rechtsauffassung nicht notwendig war."

ccc) Gespräch der Bundesminister Joseph Fischer und Otto Schily am 14. März 2000

Zur Versendung eines Antwortschreibens kam es jedoch nicht mehr, denn Staatssekretär Dr. Gunter Pleuger hatte am 15. März 2000 handschriftlich vermerkt, dass ein Antwortbrief nicht erforderlich sei, weil die Minister miteinander gesprochen hätten. In einem weiteren Vermerk vom Vortag hielt der stellvertretende Leiter des Referats 508 fest, dass Staatssekretär Dr. Gunter Pleuger und der damalige stellvertretende Büroleiter Martin Kobler ihn darüber informiert hätten,

„(…) den Grundsatzerlass des Auswärtigen Amts zur Visumpraxis nicht zum Gegenstand von Grundauseinandersetzungen zwischen AA und BMI werden zu lassen."

Man habe vielmehr die Staatssekretäre Dr. Gunter Pleuger und Claus Henning Schapper beauftragt, sich der Sache weiterhin anzunehmen. Im Übrigen habe Bundesminister Joseph Fischer versprochen, das BMI in Zukunft in gleich gelagerten Fällen zu unterrichten. Ferner heißt es in dem Vermerk:

„(…) StM Volmer sei gebeten worden, sich in öffentlichen Äußerungen zur Visumpraxis zurück zu nehmen,

um keinen Anlass für weitere Beschwerden seitens des BMI zu geben."

Bundesminister Joseph Fischer führte zur Streitbeilegung zwischen den Ministerien am 14. März 2000 aus:

„Wir sind verblieben: Lass das doch zwei Juristen, zwei Staatssekretäre aussortieren. Das macht man übrigens öfter. Das ist überhaupt keine kollusive Absicht, nichts Geheimes, gar nichts. Es ist ganz normaler Regierungsalltag, dass die sich zusammensetzen."

Bundesminister Otto Schily berichtete dem Ausschuss über das Gespräch Folgendes:

„In diesem Gespräch oder Telefongespräch haben wir uns darauf verständigt, dass das Thema nicht im Kabinett behandelt wird, sondern dass sich die zuständigen Staatssekretäre des Vorgangs annehmen sollen. Ich habe dementsprechend Staatssekretär Schapper gebeten, sich mit Staatssekretär Pleuger vom Auswärtigen Amt in Verbindung zu setzen. Die beiden Staatssekretäre Schapper und Pleuger haben dann einvernehmlich entschieden, dass sich zunächst die Arbeitsebene beider Ministerien zusammensetzen."

b) Beteiligung des Bundeskanzleramtes

aa) Beschwerde des BMI im Bundeskanzleramt über ausgebliebene Abstimmung seitens des AA vor Herausgabe des Erlasses vom 3. März 2000

Da sich das BMI, wie aus den bisherigen Ausführungen ersichtlich, vom AA hinsichtlich der Neuregelung der Visaerteilungspraxis übergangen fühlte, wurde kurz nach Bekanntwerden des Erlasses vom 3. März 2000 das Bundeskanzleramt informiert, zumal Bundesminister Otto Schily bereits in seinem Schreiben an das AA vom 10. März 2000 angekündigt hatte, den Vorgang ob seiner Bedeutung auf der nächsten Kabinettsitzung anzusprechen.

In einem Vermerk aus dem Bundeskanzleramt vom 10. März 2000 (Dokument Nr. 142) wird unter dem Betreff „Beschwerde des BMI über ausgebliebene Abstimmung seitens des AA sowie Weisung von ChBK [Staatssekretär Dr. Frank-Walter Steinmeier] um Prüfung des Sachverhaltes" vom Verfasser ausgeführt:

„Habe Angelegenheit mit Dg 51 [Unterabteilungsleiter] Lohkamp aufgenommen. Dessen Stellungnahme:

- AA hat die Weisung zur Durchführung des Visumsverfahrens nicht mit dem BMI abgestimmt, da die Durchführung im Rahmen des Ausländergesetzes in die eigene Zuständigkeit und eigene politische Verantwortung des AA falle.
- Das BMI habe jedoch seit langem von der Absicht des AA zur Neufassung der Durchführungsrichtlinien gewußt und sei auch zeitnah nach Erlass unterrichtet worden. Es habe selbst noch nie das AA über seine Anweisungen an den Grenzschutz etwa bezüglich Sofortvisen unterrichtet, geschweige denn bei deren Erarbeitung beteiligt.
- Bei den Verfahrensrichtlinien gehe es ausschließlich um eine Handreichung für die AV'n bezüglich der Ausübung des ihnen zustehenden Ermessensspielraums bei Anwendung des Ausländergesetzes. Das Ausländergesetz selbst sei völlig unberührt.
- Die PK von StM Volmer, an deren Echo sich das BMI offenbar stoße, sei mit Ausnahme eines Artikels in der FAZ von den Medien in übertreibender Weise wiedergegeben worden. Das AA habe keinen Kurswechsel vorgenommen, sondern lediglich dem Spannungsverhältnis zwischen der Reisefreiheit in einen weltoffenen, ausländerfreundlichen Staat und der nötigen Verhinderung illegaler Einreise in einer Weise Rechnung getragen, die dem Geiste des Koalitionsvertrages entspreche. Auf die Visaerteilung werde die Neufassung zahlenmäßig nur einen marginalen Einfluss haben. (Lohkamp ließ durchblicken, dass das timing in der Neufassung und der Präsentation durch StM Vollmer nicht ohne Bezug zum Parteikalender der Grünen stehe und etwas mit deren Profilsorgen zu tun habe)."

Auf Bitte des Bundeskanzleramtes sicherte Unterabteilungsleiter Roland Lohkamp dem Vermerk zufolge ferner zu, dass das AA dafür Sorge tragen werde, dass Staatssekretär Wolfgang Ischinger bei der Staatssekretärsrunde am Montag auskunftsfähig sei und erforderlichenfalls eine Kabinettbefassung vorbereite.

Handschriftlich findet sich schließlich auf dem Vermerk:

„über AL Herrn ChBk",

daneben das Wort:

„weitergeleitet".

bb) Einschaltung des Chefs des Bundeskanzleramtes

Wie aus den Ausführungen eines Regierungssprechers auf der Pressekonferenz vom 23. März 2005 hervorgeht, bat der Chef des Kanzleramtes, Staatssekretär Dr. Frank-Walter Steinmeier, im Vorfeld der Kabinettsitzung vom 15. März 2000 die beiden Bundesministerien, die Streitigkeiten bilateral zu klären. Dabei wurde betont, dass dies nicht als Eingriff zu werten sei:

„Das ist die übliche Verfahrensweise nach der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung, nämlich Häuser, die Meinungsverschiedenheiten haben, zu bitten, diese Meinungsverschiedenheiten gemäß der Ressortzuständigkeit einvernehmlich bilateral zu klären. Das ist in der Tat kein Eingriff."

Nach Aussage von Bundesminister Joseph Fischer sei der Streit zwischen den beiden Ressorts einvernehmlich gelöst worden. Man habe miteinander telefoniert bzw. sich getroffen und sich geeinigt. Eine weitere Klärung durch Staatssekretär Dr. Frank-Walter Steinmeier sei daher nicht erforderlich gewesen:

„Dann gibt es die nächste Stufe, dass diese Einigung, wenn die Kontrahentinnen und Kontrahenten sie nicht hinbekommen, dann unter der Aufsicht von Staatssekre-

tär Steinmeier gemacht wird (…). Das war in dem Fall nicht nötig."

cc) Kabinettvorlage zum Thema „Visumverfahren der deutschen Auslandsvertretungen" für die Kabinettsitzung am 15. März 2000

In der Pressekonferenz vom 1. April 2004 nahm ein Regierungssprecher zu der Frage, ob eine Kabinettvorlage zum Thema „Visumverfahren der deutschen Auslandsvertretungen" existiere wie folgt Stellung:

„Vielmehr ergibt die Aktenlage im Bundeskanzleramt, die ich mittlerweile auch eingesehen habe, eindeutig, dass auf Arbeitsebene ein Sachstandsvermerk für den Fall erstellt worden ist, dass das Thema wider Erwarten in der Kabinettssitzung angesprochen wird. Es handelt sich also um ein Papier, das gewissermaßen prophylaktisch für den Fall erstellt worden ist, dass es im Vorfeld der Kabinettsitzung zu keiner Einigung zwischen den beiden Ministern kommt. Auch dies ist ein durchaus übliches Verfahren in Vorbereitung von Kabinettssitzungen."

dd) Äußerungen der Bundesregierung in Bundespressekonferenzen zur Befassung des Bundeskanzleramtes

Wie der Ausschuss nach Sichtung sämtlicher ihm zur Verfügung gestellten Unterlagen zu den Regierungspressekonferenzen festgestellt hat, hat die Bundesregierung stets erklärt, dass die Auseinandersetzung zwischen den Bundesministern Joseph Fischer und Otto Schily über den Erlass vom 3. März 2000 nicht Gegenstand einer Kabinettsitzung war.

So antwortete ein Regierungssprecher in der Pressekonferenz vom 23. Februar 2005 in Bezug auf eine entsprechende Berichterstattung des Magazins „stern" auf die Frage, inwieweit das Thema im Kabinett unter dem Punkt „Verschiedenes" angesprochen worden sei:

„Diese Berichte entbehren jeder Grundlage. Tatsache ist, dass in der besagten Sitzung des Kabinetts am 15. März 2000 das Thema nicht Gegenstand der Beratung war und auch nicht unter „Verschiedenes" aufgerufen wurde. (…) Tatsache ist: Die Bundesregierung hat in der Antwort auf die Anfrage am 2. September 2004 bereits deutlich erklärt, dass es nicht Gegenstand im Kabinett gewesen sei. Dies ist auch ausdrücklich überprüft worden. Auch ich habe mich kundig gemacht. Ich kann Ihnen ausdrücklich bestätigen, dass es nicht Beratungsgegenstand war."

Zur gleichen Frage führte ein Regierungssprecher auf der Pressekonferenz vom 23. März 2005 aus:

„Unser Dementi bleibt richtig. Aus den Akten des Kanzleramtes geht zweifelsfrei hervor, dass in der besagten Kabinettssitzung am 15. März das Thema Visumverfahren weder als ordentlicher Tagesordnungspunkt behandelt, noch unter dem Punkt „Verschiedenes" angesprochen worden ist. (…)

Es gibt eine gute Gepflogenheit: Bevor die Dinge, im Kabinett etwa, zur Sprache kommen, sollen sie einvernehmlich geregelt werden. An diesem guten Grundsatz hat sich das Kanzleramt, ohne sich inhaltlich in diese Auffassungsunterschiede einzumischen, gehalten und beide Ressorts gebeten, diese Auffassungsunterschiede zu besprechen und auszuräumen. Daher ist es, weil es am 14. März zu der Klärung im Ministergespräch gekommen ist, auch nicht anschließend zu einer Diskussion im Kabinett gekommen."

Ebenso erklärte ein Regierungssprecher, dass Bundesminister Joseph Fischer keinen Brief abgesandt habe, der als Kopie an das Kanzleramt gegangen sei. Dieser Brief (siehe oben, Nummer 8, Buchstabe a, Doppelbuchstabe dd) sei über das Stadium eines Entwurfes nie hinausgekommen:

„Ich kann hier nur wiederholen, dass Bundesminister Fischer einen solchen Brief an Minister Schily nie abgesandt hat. Insofern ging auch keine Kopie an das Kanzleramt. Die wiederholte Veröffentlichung (…) macht diese Behauptung nicht richtiger."

Auf derselben Pressekonferenz verneinte der Pressesprecher auf die Frage, ob der Chef des Bundeskanzleramtes Dr. Frank-Walter Steinmeier den Bundeskanzler über den Streit zwischen den Bundesministern Joseph Fischer und Otto Schily informiert habe:

„Aus der Aktenlage ergibt sich kein Hinweis darauf, dass der Chef des Kanzleramtes den Bundeskanzler informiert hat. Alle Gepflogenheiten sprechen dagegen, dass in einem solchen Fall – das Kanzleramt war inhaltlich nicht gefordert – der Chef des Kanzleramtes den Bundeskanzler darüber hätte informieren sollen. Die Bitte des Kanzleramtes war mit dem Ziel ausgesprochen worden, dass sich die beiden Ressorts verständigen. Da sie sich verständigt haben, gibt es noch weniger Anlass anzunehmen, dass der Chef des Kanzleramtes von sich aus gesagt haben mag: ich informiere den Bundeskanzler. – Also es gibt keinen Hinweis darauf, dass der Bundeskanzler durch den Chef des Kanzleramtes informiert worden ist."

Bundesminister Joseph Fischer konnte sich in seiner Vernehmung nicht erinnern, mit dem Bundeskanzler über den Streit mit Bundesminister Otto Schily gesprochen zu haben.

c) Beilegung des Streits zwischen Auswärtigem Amt und Bundesministerium des Innern

Als Ergebnis der Erörterung zwischen den Bundesministern Otto Schily und Joseph Fischer, so der Zeuge Bernd Westphal in seiner Einvernahme vor dem Ausschuss, seien die Staatssekretäre Dr. Gunter Pleuger (AA) und Claus Henning Schapper (BMI) beauftragt worden, zu einer abgestimmten Bewertung der ausländerrechtlichen Aspekte des Erlasses zu gelangen. Die Vorbereitung hierfür sei den jeweiligen Fachreferaten übertragen worden.

Der Zeuge Dr. Gunter Pleuger kommentierte das Gespräch folgendermaßen:

„Nun gut, wir, also Herr Schapper, mit dem ich immer hervorragend zusammengearbeitet habe, und ich, haben das dann geklärt. (…).“

aa) Treffen der Fachbeamten aus Auswärtigem Amt und Bundesministerium des Innern am 24. März 2000

Am 24. März 2000 schließlich fand eine Besprechung im Auswärtigen Amt statt, an der auf Seiten des Auswärtigen Amts die Zeugen Bernd Westphal und Dr. Stephan Grabherr teilnahmen.

Bei dieser Besprechung sei den beiden Vertretern des BMI erläutert worden, dass die ausländerrechtliche Kritik von Bundesminister Otto Schily nicht gerechtfertigt gewesen sei, weil der Runderlass weder Regelungen des deutschen Ausländerrechts noch Schengenregeln zu den Prüfungsanforderungen im Visumverfahren verletzt habe. Zudem habe man klargestellt, dass sich das Auswärtige Amt mit dem Erlass innerhalb seines eigenen Geschäftsbereichs bewegt habe, so dass nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung eine vorherige Beteiligung des BMI nicht vorgeschrieben gewesen sei.

Etliche Maßnahmen seien dennoch bereits in den Vormonaten auf Arbeitsebene abgestimmt worden. Schließlich sei den Kollegen vom Bundesministerium des Innern mitgeteilt worden, dass der Erlass in die Beteiligungsrechte der Länder nicht eingreife.

Als Ergebnis der Besprechung sei, so der Zeuge Bernd Westphal, nichts Schriftliches fixiert worden. Insofern habe ein Missverständnis zwischen dem Auswärtigen Amt und dem BMI bestanden. Die Mitarbeiter des BMI seien nämlich davon ausgegangen, dass das Ziel der Besprechung die Erstellung eines Protokolls über eine gemeinsam gefundene Einigung gewesen sei.

aaa) Gesprächsvermerk des Auswärtigen Amts vom 24. März 2000

In einem vom Zeugen Bernd Westphal noch am selben Tag angefertigten internen Vermerk (Dokument Nr. 143) führt dieser über die Besprechung in der Zusammenfassung aus:

„Über den Auftrag der Staatssekretäre an die beiden Referatsleiter bestand Dissens: Gemeinsam formulierte vergleichende Übersicht (Wunsch BMI) oder Erläuterung des Erlasses in Reaktion auf Fragen und Kritik des BMI. BMI hat keine weiteren sachlichen, über die Schreiben von BM Schily hinausgehenden Einwände gegen den Runderlass vorgebracht. Auffallend, dass der Leiter des Referates A 2 seinen Mitarbeiter bei allzu spitzfindiger Argumentation gegen Einzelaspekte des Runderlasses bremste. AA verwies unwidersprochen darauf, dass wesentliche Teile des Runderlasses entweder bereits mit dem BMI abgestimmt oder zumindest dem BMI bekannt waren (z. B. Begründung bei Familiennachzug, Finanzierung). AA sollte wegen der überzeugenden sachlichen Gründe für den Runderlass in eigener Zuständigkeit keine Änderungen vornehmen.“

Weiterhin führt der Vermerk unter Abschnitt V zur Formulierung „in dubio pro libertate“ aus:

„AA erläuterte, dass dieser Grundsatz erst dann eingreife, nachdem alle Erkenntnisse und Nachweismöglichkeiten durch die Auslandsvertretungen ausgeschöpft wurden und sich dennoch pro und contra des Reisewunsches die Waage hielten. In diesem Moment befinde sich der Entscheider bei der Auslandsvertretung in einer sehr schwierigen Situation. Auch der gutgläubige Antragsteller komme in eine Zwangslage, wenn er nicht mehr Nachweise für seine Rückkehrbereitschaft beibringen könne. Der gordische Knoten müsse dann durchschlagen werden. BMI bewertete diesen Punkt als politische Grundsatzentscheidung.“

bbb) Unterrichtungsvorlage des Bundesministeriums des Innern vom 29. März 2000

Die zur Unterrichtung angefertigte Vorlage des BMI (Dokument Nr. 144) hielt als wesentliches Ergebnis des Gesprächs Folgendes fest:

„Der Referatsleiter des Auswärtigen Amtes hatte keine Weisung, inhaltlich über den strittigen Erlass zu verhandeln, sondern sah seine Aufgabe lediglich darin, den Vertretern des BMI den Erlass zu erläutern. (…)

Seitens des Auswärtigen Amtes wird das Schreiben von Herrn Bundesminister Schily an den Bundesminister des Auswärtigen, Herrn Joschka Fischer, nicht beantwortet werden. Die Planung eines weiteren Treffens auf Staatssekretärsebene ist dem AA nicht bekannt. AA hält offenbar mit der Erläuterung des Erlasses auf Arbeitsebene das Verfahren für beendet.“

Soweit der Erlass inhaltlich angesprochen worden sei, stehe das AA nach wie vor auf dem Standpunkt, dass eine vorherige Beteiligung des BMI schon deshalb nicht erforderlich gewesen sei, weil hier nur die Verwaltungspraxis der Auslandsvertretungen geregelt werden solle und eine materielle Rechtsänderung oder gar Neuregelung nicht beabsichtigt gewesen sei.

Zur abgestuften Prüfung der Rückkehrbereitschaft wird ausgeführt:

„Soweit danach kein Regelversagungsgrund angenommen werden kann, folgt laut dem Erlass die allgemeine Ermessensprüfung, wobei die schon dargestellte Frage strittig bleibt, ob bei Restzweifeln an der Rückkehrbereitschaft im Zweifel dennoch ein Visum zu erteilen ist.“

Nach den Erläuterungen des Auswärtigen Amts zu diesem Punkt, heißt es in dem Vermerk weiter, erscheine die Art der Prüfung zumindest zum Teil hinnehmbar, jedoch bleibe festzuhalten,

„(…) dass für den Durchschnittsrechtsanwender das zugrunde liegende Prüfungsschema nicht hinreichend erkennbar ist. Zumindest sollte in diesem Punkt auf eine Neuformulierung bzw. Klarstellung gedrängt werden. Diese Frage betrifft das Kernproblem des Erlasses.“

Abschließend heißt es in der Vorlage:

„Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in den aufgezählten Punkten durch eine entsprechende Ausformulierung im Erlass eine Klarstellung erreicht werden könnte und die Positionen des BMI und des Auswärtigen Amtes wohl nicht in grundsätzlichen, harten Punkten auseinandergehen."

Im Votum des Vermerks wird schließlich ausgeführt:

„Es sollte daher erreicht werden, dass der Erlass zumindest formal überarbeitet wird, wobei BMI zu beteiligen ist. Nicht ausreichend erscheint, dass das Auswärtige Amt den Erlass lediglich auf Arbeitsebene erläutert, nicht aber ernsthaft eine Neuformulierung prüft."

bb) Briefwechsel der Staatssekretäre Claus Henning Schapper und Dr. Gunter Pleuger

Dem Treffen am 24. März 2000 folgte im weiteren Verlauf noch ein klärender Briefwechsel zwischen den Staatssekretären Claus Henning Schapper und Dr. Gunter Pleuger.

Bundesminister Otto Schily erläuterte dem Ausschuss hierzu in seiner Vernehmung:

„Herr Staatssekretär Schapper hat mich über dieses Ergebnis der Arbeitsgespräche informiert. Ich habe ihn dann gebeten, es nicht bei den Gesprächen auf Arbeitsebene oder mündlichen Klärungen auf Staatssekretärsebene bewenden zu lassen, sondern in einem Schreiben an das Auswärtige Amt ausdrücklich dessen Zusagen über die Einhaltung der Rechtsvorschriften festzuhalten und um Klarstellungen in dem Erlass vom 3. März 2000 zu bitten."

aaa) Schreiben des Staatssekretärs Claus Henning Schapper an Staatssekretär Dr. Gunter Pleuger vom 7. April 2000

In einem Schreiben vom 7. April 2000 an Staatssekretär Dr. Gunter Pleuger (Dokument Nr. 145) führte Staatssekretär Schapper unter Bezugnahme auf die Besprechung vom 24. März 2000 dementsprechend aus, er habe zur Kenntnis genommen, dass der Erlass keine abschließende Regelung darstelle, sondern auf der Grundslage der GKI und des Schengenregulariums die für das Visumverfahren grundlegenden Festlegungen in einigen Punkten konkretisiere und erläutere. So ändere der Erlass z. B. nichts daran, dass auch der Regelversagungsgrund der Unterhaltssicherung zu prüfen sei, obwohl der Erlass hierzu nichts enthalte. Weiter heißt es in dem Schreiben:

„Insoweit stimmen wir also darin überein, dass mit dem Erlass keine Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Erteilung eines Visums eingetreten ist. Ich habe aber Zweifel, dass auch die Adressaten den Erlass so verstehen, wie Sie ihn erläutert haben. Die Gesamtschau der von Ihnen getroffenen Regelungen macht meines Erachtens nicht hinreichend deutlich, dass nach der Prüfung des Vorliegens eines Regelversagungsgrundes die allgemeine Ermessensprüfung erfolgen muss. (…) Ich halte es für notwendig, dass Unklarheiten gegenüber den Auslandsvertretungen durch erläuternde Hinweise ausgeräumt werden, um möglichen Anwendungsproblemen vorzubeugen."

Das Schreiben endete schließlich mit der Bitte, das BMI in Zukunft bei weiteren Erlassen zum Visumverfahren rechtzeitig zu beteiligen, wie dies bisher im Rahmen der anlässlich der Botschafterkonferenz eingerichteten ständigen Arbeitsgruppe vereinbart sei und auch bisheriger Übung entsprochen habe.

bbb) Antwortschreiben des Staatssekretärs Dr. Gunter Pleuger an Staatssekretär Claus Henning Schapper vom 17. April 2000

Mit Antwortschreiben vom 17. April 2000 (Dokument Nr. 146) zeigte sich Staatssekretär Dr. Gunter Pleuger zufrieden darüber,

„(…) dass die ausführlichen und substanziellen Erläuterungen meiner Mitarbeiter zu einem besseren Verständnis des Erlasses zur Visumpraxis vom 3. März 2000 beitragen konnten. Wesentliche Teile des Erlasses enthalten ja auch Maßnahmen, die zwischen Bund und Ländern abgestimmt waren oder geben, wie z. B. bei der Prüfung des Regelversagungsgrundes, die ständige Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte in Visumsachen wörtlich wieder."

Der Erlass berühre zudem, wie Dr. Gunter Pleuger weiter ausführte, in keiner Weise die geltende ausländerrechtliche Lage. Das deutsche Ausländerrecht und die Vereinbarungen der Schengenpartner würden vielmehr als unverrückbarer Rahmen der Visumpraxis bekräftigt. Abgesehen davon könne er jedoch nicht erkennen, dass sich die Übung entwickelt hätte, Erlasse aus dem Geschäftsbereich beider Ressorts im Einzelnen abzustimmen.

Ferner heißt es in dem Schreiben:

„Das von Ihnen vermutete Risiko, die deutschen Auslandsvertretungen könnten den Erlass hier möglicherweise missverstehen, sehe ich nicht. Die klaren Worte des Erlasses und auch die Erfahrung des Auswärtigen Amtes im Umgang mit seinen weisungsgebundenen Auslandsvertretungen geben mir die Gewissheit, dass wir in unserem Geschäftsbereich unvorhergesehene Missverständnisse, so sie entstehen, umgehend klarstellen können. Präventive ergänzende Erläuterungen halte ich daher nicht für erforderlich."

Die Zusicherung des Staatssekretärs Dr. Gunter Pleuger, dass die Botschaften den Erlass vom 3. März 2000 unter strikter Einhaltung sowohl des Ausländerrechts als auch des Schengenrechts anwenden würden, führte dazu, dass das BMI seine Bedenken inhaltlicher Art aufgab. Bundesminister Otto Schily führte hierzu in seiner Einvernahme aus:

„Staatssekretär Schapper und meine Fachabteilung haben diese Erklärung des Auswärtigen Amtes dahin gehend bewertet, dass damit die bisher bestehenden rechtlichen Be-

denken ausgeräumt seien, weil aufgrund der vom Auswärtigen Amt, insbesondere von dessen Staatssekretär Pleuger, abgegebenen Zusicherungen gewährleistet war, dass die Auslandsvertretungen den Volmer-Erlass unter strikter Einhaltung des geltenden Ausländerrechts und der Schengen-Regularien anwenden werden. Klarstellende Umformulierungen in dem Text des Erlasses vom 3. März 2000 wären nach Meinung meines Ministeriums wünschenswert gewesen, aber waren nicht zwingend erforderlich. (…)

Aufgrund dieser klarstellenden Garantieerklärungen des Auswärtigen Amtes sah mein Haus (…) auch keine Notwendigkeit mehr für eine Aussage, dass das Auswärtige Amt noch einmal eine Klarstellung gegenüber den Auslandsvertretungen herbeiführen solle. Mit seinen Garantieerklärungen hat das Auswärtige Amt – das will ich an dieser Stelle hervorheben – ausdrücklich bekräftigt, dass sämtliche Voraussetzungen für die Visumerteilung nach der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion, der GKI, ausnahmslos erfüllt sein müssen."

cc) Abschließende Erledigung durch Telefonat auf Fachebene vom 20. April 2000

Abgeschlossen worden sei die Angelegenheit letztlich dadurch, so der Zeuge Bernd Westphal vor dem Ausschuss, dass das ausländerrechtliche Grundsatzreferat im BMI am 20. April 2000 dem Zeugen Dr. Stephan Grabherr aus dem Referat 514/508 telefonisch mitteilte, dass man im BMI keinen weiteren Gesprächsbedarf sehe. Der zuständige Referent aus dem BMI habe in dem Gespräch den Zeugen Dr. Stephan Grabherr gefragt, was er mit dem Antwortbrief von Staatsekretär Dr. Gunter Pleuger machen solle und ob seitens des Auswärtigen Amts noch eine Rückantwort erwartet werde. Seitens des BMI halte man eine weitere Diskussion jedenfalls für nicht notwendig.

dd) Gemeinsame Haltung von AA und BMI in der Sitzung des Innenausschusses vom 17. Mai 2000

Der an der Sitzung teilnehmende Zeuge Dr. Gunter Pleuger führte hierzu aus:

„Am 17.05. gab es die von mir schon erwähnte Sitzung des Innenausschusses. Da habe ich vorgetragen über den Zweck der neuen Regelung und dazu, was wir damit im Sinne hatten und wie wir das auslegten. In diesem Zusammenhang hat dann auch der Parlamentarische Staatssekretär Körper im Ausschuss erklärt, dass es hier keinen Dissens zwischen BMI und AA gebe."

Im Protokoll zu dieser Sitzung des Sekretariats des Innenausschusses heißt es:

„Einleitend stellte PStS Fritz Körper fest, dass es in dieser Thematik keinen Dissens zwischen dem Auswärtigen Amt und dem BMI gebe."

Ferner führte der Zeuge Bernd Westphal in dem Vermerk aus:

„Abgeordnete der Regierungsfraktionen (Cem Özdemir und Bernd Reuter) begrüßten ausdrücklich die neue Visumpraxis des AA und dankten dem Auswärtigen Amt für diese wertvolle Initiative. Abgeordnete der CDU erhielten auf ihre Frage die Bestätigung von StS Pleuger, dass sich die Weisung an die Auslandsvertretungen zur Ermessensausübung an die gesetzlichen Vorgaben des deutschen Ausländerrechts halten und mit dem Schengen-Regelwerk übereinstimmen."

8. Reaktionen der Länder

a) Schreiben des bayerischen Staatsministers des Innern Dr. Günther Beckstein an Bundesminister Joseph Fischer vom 24. März 2000

In einem Schreiben vom 24. März 2000 (Dokument Nr. 147) machte der bayerische Staatsminister des Innern, Dr. Günther Beckstein, gegenüber Bundesminister Joseph Fischer erhebliche Bedenken hinsichtlich des Erlasses vom 3. März 2000 geltend. Wörtlich heißt es in dem Schreiben:

„(…) mit äußerstem Erstaunen habe ich – wie auch vermutlich alle Länderkollegen – Presseberichten vom 9. März 2000 und einer Zuleitung ihres Hauses vom 13. März entnommen, dass das Auswärtige Amt die Vergabe von Einreisevisa liberaler gestaltet hat. Eine entsprechende Weisung ist bereits an alle Auslandsvertretungen erteilt worden, teilte Herr Staatsminister Ludger Volmer am 08.03.2000 der Presse mit. Ich halte es für unerträglich, wenn die Bundesregierung im Alleingang ohne Beteiligung der Länder einen solchen massiven Eingriff in die Länderinteressen vornimmt. Angesichts des ungebrochenen Einwanderungsdrucks bestand über die Parteigrenzen hinaus bisher Einigkeit darüber, dass die Visapraxis restriktiv zu handhaben ist. Dem widersprechen die neuen Regelungen des Auswärtigen Amtes, wie sie der Information im Internet zu entnehmen sind, dass für den Fall, dass sich Pro und Contra die Waage halten, die Entscheidung für die Reisemöglichkeit getroffen werden soll."

Angesichts von ohnehin jährlich 2 Millionen erteilter Visa eine solche Öffnung der Bundesrepublik Deutschland vorzunehmen – so Dr. Günther Beckstein weiter – halte er für sicherheitspolitisch sehr gefährlich. Der ganze Vorgang sei sowohl von der Sache als auch der Form her unakzeptabel und entspreche nicht der bisherigen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern.

Auf die Vorhalte des bayerischen Staatsministers des Innern reagierte Bundesminister Joseph Fischer mit Schreiben vom 11. April 2000 (Dokument Nr. 148), in dem er die Vorwürfe zurückwies. Der Erlass vom 3. März 2000 beschränke sich auf den Zuständigkeitsbereich des Auswärtigen Amts und beinhalte in keiner Weise eine Änderung der geltenden ausländerrechtlichen Lage. Die Auslandsvertretungen hielten sich selbstverständlich auch

weiterhin an das Ausländerrecht und die Vereinbarungen der an den Schengenacquis gebundenen EU-Partner.

Aufgrund zahlreicher Beschwerden von Antragstellern über unwürdige Verfahrensabläufe zur Erlangung eines Visums habe er – Bundesminister Joseph Fischer – sich jedoch veranlasst gesehen, eine Überprüfung der Visumpraxis vornehmen zu lassen, damit die Visumpraxis der Auslandsvertretungen so transparent und modern wie möglich gestaltet werde. Ziel der Bundesregierung sei ein weltoffenes, ausländer- und integrationsfreundliches Deutschland.

Die Forderung nach einer generell restriktiveren Handhabung der Visumerteilung lehnte der Bundesminister ab:

„Ihre Forderung nach einer pauschal restriktiven Handhabung der Visumerteilung ist mit diesem Ziel ebenso wenig vereinbar wie mit den Grundsätzen des Vertrauensschutzes, der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit, die die Basis eines Verwaltungsverfahrens bilden. Die Entscheidung über einen Visumantrag erfordert nach unserer Rechtsordnung eine Ermessens- und Interessenabwägung im Einzelfall.

Ich erinnere sie im übrigen daran, dass Sie den damaligen Bundesminister des Auswärtigen mit Schreiben vom 17. Januar 1998 um eine differenzierte Visumpraxis zugunsten bayerischer Wirtschaftsinteressen gebeten und sich für eine rasche und unbürokratische Visumerteilung an ausländische Patienten eingesetzt haben. Auch Sie haben damit das Prinzip unterstrichen, dass die Entscheidung über Visaanträge in jedem Einzelfall eine Interessenabwägung verlangen."

In einem weiteren Schreiben vom 12. April 2000 (Dokument Nr. 149) an Bundesminister Otto Schily beklagte Dr. Günther Beckstein, dass die Innenressorts der Länder – wie auch das BMI selbst –, von den neuen Visaregelungen des AA überrascht worden seien. Ferner heißt es in dem Schreiben:

„Ich wäre Ihnen, lieber Herr Schily, dankbar, wenn Sie den Bundesaußenminister darauf hinweisen würden, dass die Visapolitik zwischen Bund und Ländern seit jeher einvernehmlich betrieben wurde. Schließlich werden die Länder belastet, wenn Ausländer hier öffentliche Mittel in Anspruch nehmen bzw. deren Ausreisepflicht nicht durchsetzbar ist."

b) Schreiben des baden-württembergischen Innenministers Dr. Thomas Schäuble

Auch der Innenminister des Landes Baden-Württemberg, Dr. Thomas Schäuble, zeigte sich in einem Schreiben an Bundesminister Joseph Fischer vom 30. März 2000 (Dokument Nr. 150) wenig erfreut über die neue, durch Erlass vom 3. März eingeführte Visumpraxis der Bundesregierung:

„(…) nach einer Anweisung ihres Hauses soll Ausländern aus Staaten mit Visumspflicht künftig die Einreise nach Deutschland erleichtert werden. Diese Einreiseerleichterung ist ein weiterer Mosaikstein in dem erkennbaren Bestreben weiter Teile der Bundesregierung, von den bisher anerkannten ausländerrechtlichen und ausländerpolitischen Zielsetzungen, insbesondere dem Grundsatz der Zuwanderungsbegrenzung, abzurücken."

Von einer „Abschottung", heißt es in dem Schreiben weiter, könne keine Rede sein; vielmehr habe die Bundesrepublik Deutschland in der Vergangenheit bereits gezeigt, dass sie ein offenes und ausländerfreundliches Land sei. Dazu bedürfe es nicht erst der neuen Regelung. Es bestehe aber die Gefahr, dass die berechtigten Interessen der Bundesrepublik Deutschland und der hier ansässigen Bevölkerung bei der Vorgehensweise des AA vernachlässigt würden, insbesondere angesichts der Tatsache, dass nach wie vor hohe, zum Teil unerwünschte Wanderungsbewegungen nach Deutschland erfolgten.

Weiter führt Dr. Thomas Schäuble in dem Schreiben aus:

„Für besonders problematisch halte ich, wenn Erleichterungen auch bei den Visaverfahren greifen sollen, die Staatsangehörige von Staaten außerhalb der Positivliste betreffen und eine Einreise zu Besuchs- oder zu touristischen Zwecken für einen bis zu dreimonatigen Aufenthalt beantragt wird. Die vielfältigen Probleme, die sich bei einer nicht fristgerechten freiwilligen Ausreise ergeben, sind Ihnen bekannt. Es kann wohl kaum Ihr Anliegen sein, der Notwendigkeit von Abschiebungen Vorschub zu leisten. Das geschieht aber, wenn man bei der Visaerteilung in Kauf nimmt, dass Zweifel an der Rückkehrbereitschaft eines Visabewerbers bestehen.

Ich halte es daher für nicht sachgerecht, wenn die Anforderungen hinsichtlich der Rückkehrbereitschaft oder der Rückkehrmöglichkeit des Ausländers in das Heimatland gegenüber der bisherigen Verfahrensweise reduziert werden. Wenn Zweifel an der Bereitschaft eines Ausländers, nach Ablauf eines Visums freiwillig zurückzukehren, nicht ausgeräumt werden können, kann die Erteilung eines Visums nicht in Betracht kommen. Es ist einem Ausländer zumutbar, solche Zweifel auszuräumen. Auch liegt es in der Verantwortung einer deutschen Auslandsvertretung, darauf hinzuwirken. Die Verhinderung der Umgehung von Einreisebestimmungen liegt im nationalen Interesse. Dies haben deutsche Auslandsvertretungen zu beachten."

Die Reiseerleichterungen des Auswärtigen Amts, so der Landesinnenminister, fügten der Bundesrepublik Deutschland auf Dauer mehr Schaden zu als die vom AA behauptete Imagebeeinträchtigung.

Sie konterkarierten im Übrigen die von breitem Konsens der Innenminister und -senatoren der Länder getragenen Bemühungen, den Aufenthalt nicht bleibeberechtigter Ausländer zu beenden. Eine wesentliche Voraussetzung für die Erreichung dieses Ziels sei es dabei, Ausländer, an deren Bereitschaft zur freiwilligen Rückkehr von vorne herein Zweifel bestünden, gar nicht erst einreisen zu lassen. Dr. Thomas Schäuble forderte daher, zur bisherigen Praxis der Visaerteilung, die den ausländerpolitischen Zielsetzungen des geltenden Rechts entspreche, zurückzukehren.

In seinem Antwortschreiben vom 18. April 2000 (Dokument Nr. 151) wies Bundesminister Joseph Fischer diese Vorwürfe zurück:

„Der Erlass vom 3. März beinhaltet keine Änderung der geltenden ausländerrechtlichen Lage. Er beschränkt sich auf den Zuständigkeitsbereich des Auswärtigen Amts und hat zum Ziel, die Visumpraxis transparenter und bürgerfreundlicher zu gestalten."

Weiter führte er aus, dass sich auch die Auslandsvertretungen in dem durch Ausländergesetz und Schengenrecht gesetzten rechtlichen Rahmen halten würden. Ziel der Bundesregierung sei ein weltoffenes, ausländer- und integrationsfreudiges Deutschland, Ziel der Visumpraxis die Gewährung von größtmöglicher Reisefreiheit bei gleichzeitiger Verhinderung einer Umgehung von Einreisebestimmungen.

c) Ausländerreferentenbesprechung des Bundes und der Länder im September 2000 in Freiburg

Auf der Ausländerreferentenbesprechung des Bundes und der Länder im September 2000 wurden die Länder ausweislich des Besprechungsprotokolls (Dokument Nr. 152) von einem Vertreter des AA über den Runderlass vom 3. März 2000 informiert, wobei schwerpunktmäßig die Erteilung von Visa zum Familiennachzug und zu Besuchszwecken thematisiert wurde.

Zuvor hatte der Vertreter des Auswärtigen Amts Kopien des Erlasses verteilt. Bei der Erörterung der Neuregelung zu Besuchsvisa wurde auch die Aussage „im Zweifel für die Reisefreiheit" erklärt. Der Gesprächsvermerk führt hierzu aus:

„Schließlich erläutert er [der Vertreter des AA] die in dem Erlass enthaltene Aussage „im Zweifel für die Reisefreiheit" und relativiert diese dahingehend, dass Zweifel bei der Rückkehrbereitschaft stets zu einem Versagungsgrund führen müssen. Darüber hinaus könne in Einzelfällen Visumantragstellern eine Pflicht zur Rückmeldung bei der Auslandsvertretung nach Beendigung des Aufenthalts im Bundesgebiet auferlegt werden. Schließlich werde die Gesamtsituation bei der Visumerteilung in sog. Regionalseminaren der Auslandsvertretungen beobachtet und reflektiert."

Das Protokoll vermerkt daraufhin als Reaktion der Länder:

„Der Vertreter von HE [Hessen] zitiert den IMK-[Innenministerkonferenz-] Beschluss vom 5. Mai 2000 („bei Zweifeln kein Visum") und kritisiert insbesondere die Öffentlichkeitsarbeit des AA hinsichtlich des Runderlasses, den viele Länder im Wortlaut nicht erhalten haben. Dieser Kritik schließt sich der Vertreter von NI [Niedersachsen] an, betont aber positiv die Einführung einer Begründungspflicht bei Ablehnung des Visumantrags.

d) Bericht der Arbeitsgruppe auf Staatsekretärsebene zur Beseitigung von Rückführungsschwierigkeiten

Auf einer Innenministerkonferenz im Mai 2000 wurde unter anderem ein „Bericht der Arbeitsgruppe auf Staatssekretärsebene zur Beseitigung von Rückführungsschwierigkeiten" (Dokument Nr. 153) beschlossen, der auch die Stellungnahme einiger Länder zum Erlass vom 3. März 2000 enthielt. So wurde in dem – undatierten – Bericht unter Nummer 2.4 „Einschränkungen der Visaerteilungspraxis" ausgeführt:

„Nach Auffassung einiger Länder ist es mit dem im geltenden Ausländerrecht verankerten Grundsatz der Zuwanderungsbegrenzung nicht vereinbar, bei Zweifel an der Bereitschaft zur freiwilligen Rückkehr eines Visumbewerbers gleichwohl ein Visum zu erteilen. Die Länder sind deshalb der Auffassung, dass der Visumerlass aufgehoben werden sollte.

Zum ‚Visumerlass' des Auswärtigen Amtes vom 3. März 2000 fanden zwischen dem Bundesministerium des Innern und dem Auswärtigen Amt Gespräche statt. Das Auswärtige Amt hat dabei verdeutlicht, dass der Erlass keine umfassende Regelung darstelle, sondern sämtliche Voraussetzungen des Ausländergesetzes, des Schengener Regelwerks und der gemeinsamen konsularischen Instruktion weiterhin volle Geltung haben."

Ursprünglich hatte diese Passage den weiteren Satz enthalten:

„Nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern sollte das Auswärtige Amt dies gegenüber den Auslandsvertretungen noch einmal klarstellen."

Auf Wunsch des BMI war dieser Satz jedoch wieder gestrichen worden. In einer Vorlage für Bundesminister Otto Schily vom 3. Mai 2000 (Dokument Nr. 154) heißt es hierzu:

„Inzwischen sind durch die Klarstellungen des Auswärtigen Amtes in der o. g. Korrespondenz [BM Fischer und Dr. Beckstein, StS Dr. Pleuger und StS Schapper, s. o.] Auffassungsunterschiede zwischen Auswärtigem Amt und Bundesministerium des Innern ausgeräumt, so dass der zitierte Satz entfallen kann. (…) Es sollte in geeigneter Weise auf eine Streichung des zitierten Satzes im Bericht hingewirkt werden."

In einem weiteren Dokument, dessen Ursprung und Verfasser nicht erkennbar sind und welches im Vorfeld der Berichtserstellung angefertigt wurde, heißt es unter der Überschrift „Zu 2.4 Einschränkungen der Visaerteilungspraxis (BW, BY, HH, HE, MV, NI, NW)":

„Es wird ausgeführt (…), es sei nach einhelliger Auffassung (der Länder) mit dem im geltenden Ausländergesetz verankerten Grundsatz der Zuwanderungsbegrenzung nicht vereinbar, bei Zweifeln an der Bereitschaft zur freiwilligen Rückkehr eines Visumsbewerbers gleichwohl das Visum zu erteilen. Zweifel an der Rückkehrbereitschaft rechtfertigten die Ablehnung eines Besuchsvisums; es sei unvertretbar, dafür erst eine hinreichende Wahr-

scheinlichkeit zu verlangen. Die Probleme bei der Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer müssen deshalb auch im Zusammenhang mit der Visaerteilungspraxis des AA bzw. der Auslandsvertretungen gesehen werden.

Die Länder bitten daher, die Tatsache der Diskussion der Anweisung des AA in der Arbeitsgruppe mit der dargestellten Haltung der Ländervertreter in den Berichtsentwurf aufzunehmen."

e) Beschluss der Innenministerkonferenz vom 7./8. November 2001

In ihrer Sitzung vom 7./8. November 2001 nahm die Innenministerkonferenz die von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe (AG Kripo) erarbeitete „Fortschreibung der Konzeption zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität" und den entsprechenden Beschluss des AK II zur Kenntnis. Unter Nummer 4.2.3 wurde dabei auch zum Problemfeld „Visaerschleichung" Stellung genommen und eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Praxis der Visaerteilung vorgeschlagen. Nicht zu diesen Vorschlägen gehörte allerdings die Abschaffung des Erlasses vom 3. März 2000.

9. Meldungen der Auslandsvertretungen infolge des Erlasses vom 3. März 2000 und Reaktionen des Auswärtigen Amts hierauf

a) Einführung

Nachdem der Erlass am 7. März 2000 von der Zentrale herausgegeben worden war, kam es in der Folgezeit zu Rückmeldungen mehrerer Auslandsvertretungen.

Nach Angaben des Zeugen Bernd Westphal hatten dabei von über 190 deutschen Auslandsvertretungen weniger als zwanzig Kritik an dem neuen Runderlass geübt.

Tatsächlich ergibt sich aus einem internen Vermerk des AA vom 17. Mai 2000, dass auf den Erlass vom 3. März 2000 insgesamt nur zwölf Auslandsvertretungen reagiert hätten, wobei die Reaktion bei dreien positiv ausgefallen sei und lediglich neun Botschaften Kritik geübt hätten. Der Zeuge Bernd Westphal teilte dem Ausschuss in diesem Zusammenhang mit:

„Ein guter Teil der Vertretungen mit kleinem Visaaufkommen in Ländern, in denen es keine Visumpflicht für die Staatsangehörigen des Gastlandes gibt, hatte dieses Problem sicherlich nicht."

Hinsichtlich der Meldungen der Auslandsvertretungen erläuterte der Zeuge Dr. Stephan Grabherr dem Ausschuss, dass das Auswärtige Amt immer versucht habe, sorgfältig zu prüfen, worin genau die Einwände der verschiedenen Botschaften bestanden hätten:

„Ein oder zwei Haupteinwände, die öfter vorgetragen wurden, betrafen nicht die Frage der Rückkehrbereitschaft bei Besuchsvisa, sondern betrafen eine andere Fallgestaltung, die Fallgestaltung ‚Beteiligung der Ausländerbehörde'; denn auch hier sah der Erlass eine Neujustierung vor. (…) Ein weiterer Punkt war: Es ist in dem Erlass auch (…) auf die Begründung bei Ablehnung eines Visums zur Familienzusammenführung eingegangen worden, eine Kurzbegründung hier einzuführen. Darauf bezogen sich auch die einzelnen Schreiben der Auslandsvertretungen, aber sicherlich auch natürlich auf den eingeführten Grundsatz ‚in dubio pro libertate'. Das haben die Auslandsvertretungen natürlich auch in Deutlichkeit aufgegriffen (…)"

In einem von Referat 514 verfassten Bericht vom 6. April 2000 (Dokument Nr. 155) an den Unterabteilungsleiter 51 – den Zeugen Roland Lohkamp –, wurden die wichtigsten Kritikpunkte der insgesamt sechs Botschaften – darunter als bedeutendste Moskau und Neu-Delhi – aufgeführt, die zu diesem Zeitpunkt eine Rückmeldung gegeben hatten. Zugleich enthielt der Vermerk Stellungnahmen zu den Vorwürfen der Botschaften.

Den Vorwurf, die angeordnete Ermessensregel „in dubio pro libertate" verschiebe die bisherige Balance zwischen größtmöglicher Reisefreiheit bei gleichzeitiger Abwehr illegaler Einreisen in Richtung „Reisefreiheit für jedermann ohne Ansehen der Person" kommentierte der Verfasser des Vermerks – Dr. Stephan Grabherr – wie folgt:

„Eine derartige Weisung enthält der Runderlass gerade nicht. Das fortbestehende Spannungsfeld zwischen einem weltoffenen, am Reiseverkehr interessierten Deutschland und der Verhinderung illegaler Zuwanderung wird im Erlass und in dem Begleitschreiben von D 5 [Abteilungsleiter Dr. Gerhard Westdickenberg] ausdrücklich hervorgehoben. Die kritisierte Ermessensregel kommt nach dem Wortlaut des Erlasses gerade nicht ‚pauschal' sondern nur dann zur Anwendung, wenn nach pflichtgemäßer Abwägung und Gesamtwürdigung des Einzelfalls, die Umstände für und gegen ein Visum sich die Waage halten, sie also nicht weiter aufgeklärt werden können."

Zum Vorwurf, die neuen Maßnahmen seien nicht von der GKI gedeckt und nicht mit den Schengenpartner abgesprochen, nimmt der Vermerk folgendermaßen Stellung:

„Die neuen Maßnahmen betreffen im Kern die Ausübung des Ermessens im Visumverfahren. Dies gehört nicht zum Regelungsbereich der GKI. Deshalb besteht auch kein Abstimmungsbedarf mit den Schengenpartnern. Wir haben aber unsere Partner in der EU-Arbeitsgruppe Visa mündlich unterrichtet und auch die Internetinformationen des AA an sprachkundige Kollegen verteilt."

Hinsichtlich des Vorwurfs, durch die neue Regelung werde die Auslandsvertretung daran gehindert, die finanzielle Leistungskraft des sich Verpflichtenden zu überprüfen, wenn die Ausländerbehörde in der Verpflichtungserklärung keine Stellungnahme zur finanziellen Bonität abgegeben habe, verwies Dr. Stephan Grabherr in seinem Vermerk auf den Runderlass vom 2. September 1999:

„Diese Regelung besteht bereits seit dem Runderlass vom 2.9.1999. Sie ist mit dem BMI und den Ländern abgestimmt. Ratio dieser Absprache: Verzichten die Inlands-

behörden bei der Entgegennahme der Verpflichtungserklärung auf die Prüfung der finanziellen Leistungskraft des in ihrem Amtsbezirk wohnhaften Bürgen, erklären sie durch ‚konkludentes Unterlassen', dass sie das finanzielle Risiko für ihre öffentlichen Kassen übernehmen, wenn der Bürge wegen Insolvenz nicht aus der Verpflichtungserklärung in Anspruch genommen werden kann. Es ist nicht Aufgabe der Auslandsvertretung, anstelle der Inlandsbehörde deren Kasse vor möglichem Schaden zu bewahren. Außerdem ist es der Auslandsvertretung, 12.000 km vom Wohnort des Bürgen entfernt, nahezu unmöglich, sich einen eigenen Überblick über dessen Einkommen zu verschaffen, ohne von ihm die Übersendung von beglaubigten Dokumenten (Gehaltsbescheinigungen, Bankbürgschaften u. ä.) zu verlangen. Diesen bürokratischen Alptraum möchte das AA nicht gegenüber einer kritischen Öffentlichkeit verteidigen. Im Übrigen: hat die Vertretung belastbare Hinweise auf eine Täuschungshandlung des Bürgen im Visumverfahren, so liegt ein Regelversagungsgrund vor."

Schließlich mochte Dr. Stephan Grabherr auch nicht den Vorwurf gelten lassen, die für eine erleichterte Prüfung der Verwurzelung bei Besuchsvisa genannten zwei Fallgruppen – regelgerecht abgewickelte Vorreise und Besuch der Kernfamilie – würden der Realität eines von Auswanderungsdruck geprägten Umfelds nicht gerecht:

„(…) der Erlass sagt nicht, dass das erleichterte Prüfverfahren in jedem Einzelfall zum tragen kommen soll. Im Rahmen der Ermessensausübung muss die Auslandsvertretung sich schlüssig werden, ob sie der Versicherung des Antragstellers, regelgerecht in sein Herkunftsland zurückzukehren, Glauben schenken kann oder nicht.

Bestehen hinreichende Zweifel, muss das Visum abgelehnt werden. Erreichen die Zweifel ein solches Gewicht, dass die Wahrscheinlichkeit der Umgehung der Einreisebestimmungen wesentlich höher einzuschätzen ist als die Wahrscheinlichkeit der regelgerechten Abwicklung der Reise, entfällt jede Ermessensabwägung, das Visum darf nicht erteilt werden."

Auf Anforderung des Leiters der Rechtsabteilung – dem Zeugen Dr. Gerhard Westdickenberg – wurde der Vermerk des Referats 514 vom 6. April 2000 durch einen weiteren Vermerk vom 17. Mai 2000 (Dokument Nr. 156) ergänzt und – über Unterabteilungsleiter Roland Lohkamp – an ihn weitergeleitet.

Ausweislich dieses ebenfalls vom Zeugen Dr. Stephan Grabherr verfassten Vermerks hätten sich – mit Stand vom 17. Mai 2000 – neben den Botschafterschreiben aus Moskau und Almaty insgesamt 12 Auslandsvertretungen zum Runderlass vom 3. März 2000 geäußert. Drei Auslandsvertretungen hätten ihre Berichte als „Unterrichtung" der Zentrale über ihre Visumpraxis, die sich im Wesentlichen im Einklang mit dem Runderlass befindet, verstanden. Die übrigen Auslandsvertretungen hätten um Weisung gebeten, weil sie Einwände gegen einzelne Regelungen des Erlasses gehabt hätten.

Unter der Überschrift „Reaktionen der Auslandsvertretungen und Weisungen der Zentrale" heißt es im Vermerk unter Punkt 1:

„Den Auslandsvertretungen, die aufgrund ihrer Berichte ein unrichtiges Verständnis vom Grundsatz der Beteiligung der Ausländerbehörde und/oder von der Prüfung des Kriteriums ‚in dubio libertate' erkennen ließen, haben unmittelbar klarstellende Weisungen von Referat 514/Dg51 [Unterabteilungsleiter Lohkamp] erhalten:

– Weisung von Dg 51 vom 27. März 2000 auf Drahtbericht vom 27. März 2000 aus New Delhi

– Weisung vom 28. April 2000 auf Drahtberichte vom 20. und 26.04.2000 aus Islamabad

– Telefonat und Weisung vom 19.04. mit Verfasser des Drahtberichts vom 03. April 2000 aus Daressalam (…)

– Erlass vom 16. Mai 2000 auf Berichte der Botschaft Chisinau vom 04. Mai 2000 und der Botschaft Eriwan vom 16. Mai 2000. Weisung ging an alle GUS-Vertretungen, weil Berichte ebenfalls breit gestreut waren. Regionalseminar wurde angekündigt."

Weiter heißt es in dem Vermerk unter Punkt 4:

„Luanda hat in einem DB vom 17. März 2000 ‚Anmerkungen zum Thema Besuchsvisa' gemacht. Am Ende des Berichts heißt es dann: ‚Bisher wurden (…) die Besuchsvisarichtlinien hier eher restriktiv ausgelegt. Botschaft bittet um Weisung, ob diese Verfahrensweise im Lichte der neuen Visapolitik aufgegeben werden soll'. Weisung erscheint hier nicht angezeigt: Besuchsvisa aus Angola sind zur Zeit kein brennendes Problem; Einhaltung der Weisung vom 3. März 2000 und Schreiben D5 an die Leiter versteht sich von selbst. Weitere Klärung/Klarstellung bei Afrika-Regionalkonferenz im September."

b) Meldungen einzelner Botschaften und Reaktionen hierauf

aa) Bericht der Botschaft in Almaty

Mit Schreiben vom 17. März 2000 (Dokument Nr. 157) bedankte sich der deutsche Botschafter in Kasachstan beim Zeugen Dr. Gerhard Westdickenberg für dessen Einführungsschreiben vom 3. März 2000 und führte weiter aus:

„Ich habe mich um so mehr über diesen Brief gefreut als er sich in einigen zentralen Punkten (im Zweifel für die Reisemöglichkeit und Erleichterungen für bona-fide-Personen, Einbindung der Innenbehörden in die Verantwortung) mit meiner eigenen Auffassung deckt, dass wir in diesen Fällen kein übertriebenes, die Antragsteller demütigendes Misstrauen zeigen sollten. Insofern hat die Botschaft auch diese Grundgedanken des Erlasses in ihrer Visumspolitik schon berücksichtigt. Ihre Bekräftigung durch einen Erlass schafft natürlich eine willkommene zusätzliche Gewissheit für die Mitarbeiter des RK-Referats.

Andererseits können wir hier nicht die Augen davor verschließen, dass die Verhältnisse im Gastland (wirtschaftlicher Auswanderungsdruck, Möglichkeit zur Fälschung von Urkunden) oft die Zweifel an der Rückkehrbereitschaft überwiegen lassen. Schon jetzt hören wir von zunehmenden Fällen von Asylanträgen, in denen die Antragsteller mit Besuchsvisa oder über ‚Carnet de Touriste' eingereist sind."

bb) Bericht der Botschaft in Moskau und Reaktion des Auswärtigen Amts hierauf

Zu den Auslandsvertretungen, die sich kritisch mit dem Erlass vom 3. März 2000 auseinandersetzten, gehörte die Botschaft in Moskau. In dem vom Botschafter Ernst-Jörg von Studnitz unterzeichneten Bericht vom 28. März 2000 spricht die Botschaft zunächst ihr Bedauern darüber aus, dass bei der Neufassung des Runderlasses die praktischen Erfahrungen der Vertretungen kaum berücksichtigt worden seien. Zudem widersprächen die Weisungen im Erlass teilweise der geltenden Aufgabenverteilung zwischen Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden.

Im Folgenden kritisierte die Botschaft die Neuregelung verschiedener Verfahrensfragen und bemängelte, dass der Erlass gegen Abschnitt III Nummer 3 der GKI verstoße. Nach dieser Vorschrift muss sich die Auslandsvertretung davon überzeugen, dass die Rückreise des Antragstellers in das Herkunftsland gewährleistet ist.

Der Zeuge Ernst-Jörg von Studnitz erläuterte den Bericht vor dem Ausschuss folgendermaßen:

„Das ist, wenn ich das jetzt nur noch einmal gelesen habe, eigentlich sehr deutlich. Es ist der Botschaft Mehrarbeit aufgeladen worden, die Personalausstattung ist immer noch unzureichend und es wird die Kritik an der bisherigen Praxis zurückgewiesen. Das sind die drei Punkte."

Dem Bericht vorangegangen war ein Schreiben vom 23. März 2000 an den Leiter der Rechtsabteilung Dr. Gerhard Westdickenberg, in dem Botschafter Ernst-Jörg von Studnitz sich über Personalprobleme beklagte und des Weiteren ankündigte, dass man zu den „Schwierigkeiten und Verzögerungen, die bei der Umsetzung des RE vom 3. März 2000 auftreten werden" noch gesondert berichten werde.

Nach Auffassung des Zeugen Bernd Westphal hatte sich die Botschaft in Moskau zu jenem Zeitpunkt – bedingt durch ein hohes Aufkommen an Antragstellern und eine besonders dünne Personaldecke – in einer schwierigen Situation befunden. Die Kritik sei allerdings ungerechtfertigt gewesen:

„Mich selbst ärgerte an der Kritik aus Moskau die Verdrehung des Inhalts und des Wortlauts des Erlasses rund um die Formulierung ‚in dubio pro libertate' und die juristisch fragwürdige ausländerrechtliche Kritik an einzelnen Maßnahmen, die mich stark an den Beschwerdekatalog in dem zweiten Schreiben von Bundesminister Schily erinnerte."

Vor diesem Hintergrund verfasste der Zeuge Bernd Westphal am 29. März 2000 eine interne Mail an seine beiden unmittelbaren Vorgesetzten Roland Lohkamp und Dr. Gerhard Westdickenberg (Dokument Nr. 158):

„Die Botschaft Moskau, insbesondere Herr K. (…), entwickelt sich zum ‚Hort des Widerstands' gegen die Neuordnung der Visumpraxis. Leider mit Methoden a la Schily: Fundamentalkritik an Sinn und Zweck der Maßnahme wird nicht an Hand des RE [Runderlasses] und des erläuternden Schreibens von D5, sondern mit Pressezitaten geübt (…). Auch der Katalog der ausländerrechtlichen Gegenargumente der Botschaft könnte aus dem zweiten Schilybrief stammen. Geradezu absurd ist der nicht näher begründete Pauschalvorwurf, die Weisungen würden ‚z. T. der geltenden Aufgabenverteilung zwischen Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden widersprechen'."

Er habe, so erläuterte der Zeuge hierzu, die Reaktion der Botschaft nicht in erster Linie als Reaktion auf den Runderlass gesehen, sondern auf Klagen und Beschwerden, die die Zentrale über die Arbeit der Botschaft damals hatte aufnehmen müssen. Es habe sich bei dem Bericht aus Moskau insofern aus seiner Sicht um eine Retourkutsche gehandelt und um ein Mittel der Botschaft, ihre Unzufriedenheit mit ihm als Referatsleiter auszudrücken.

Gegenüber der Botschaft in Moskau habe das Auswärtige Amt dann dergestalt reagiert, dass der Leiter der Rechtsabteilung Dr. Gerhard Westdickenberg dem Botschafter Ernst-Jörg von Studnitz in einem Brief die „Zielrichtung des Erlasses erläutert" und die „ausländerrechtlichen Fehlinterpretationen" der Botschaft richtig gestellt habe. In seiner Antwort vom 30. Juni 2000 habe der Botschafter daraufhin bemerkt, dass er diese Informationen der Zentrale gern zur Kenntnis nehme und die Botschaft noch offene Fragen auf einem Anfang Juli in Kiew stattfindenden Visa-Regionalseminar erörtern wolle.

cc) Bericht der Botschaft in Neu-Delhi

In ihrem Bericht vom 27. März 2000 (Dokument Nr. 159) begrüßte die Botschaft mit Bezug auf den Erlass vom 3. März 2000 im Interesse der Deutschlandreisenden die Einführung von Erleichterungen bei der Erteilung von Visa. In einer Reihe von Punkten verfahre die Botschaft bereits entsprechend den Vorgaben des Erlasses. Angesichts der Situation in Indien befürchte die Botschaft allerdings, dass der Erlass eine nicht unbedeutende Mehrbelastung der Mitarbeiter in der Visastelle zur Folge habe:

„Das im Bezugs-DE angesprochene Spannungsfeld zwischen erleichterter Ermöglichung der Visaerteilung und dem Erfordernis, dem Zuwanderungsdruck durch Verhinderung der illegalen Einreise zu begegnen, ist in Indien besonders ausgeprägt. Bestimmte Bevölkerungsgruppen setzten hier große Energien daran, in einem westlichen Land – auch in Deutschland – dauerhaft Fuß zu fassen.

Eine nicht unerhebliche Zahl schreckt dabei nicht davor zurück, kriminelle Methoden (…) einzusetzen."

Kritik übte die Botschaft auch an der eingeführten „Verpflichtung, die Ausländerbehörde bei jedem Antrag auf längerfristigen Aufenthalt einzuschalten" sowie der neuen Vorschrift, „jede Ablehnung eines Visums zur Familienzusammenführung zu begründen." Schließlich bemängelte die Auslandsvertretung auch die Regelungen bezüglich der finanziellen Absicherung des Aufenthaltes von Reisenden in Deutschland.

Auf diesen Bericht reagierte die Zentrale mit Drahterlass vom 27. März 2000, in dem die Zentrale die Kritikpunkte des Berichtes aufgreift und den Erlass erläutert.

dd) Bericht der Botschaft in Daressalam und Reaktion des Auswärtigen Amts hierauf

Im April 2000 wandte sich die Botschaft in Daressalam mit mehreren Fragen zum Erlass vom 3. März 2000 an das Auswärtige Amt. In ihrem Bericht vom 3. April 2000 (Dokument Nr. 160) bat die Botschaft um Klarstellung zu einer Reihe von Punkten:

„(…) Um Visaerteilung weiterhin auf der Grundlage sämtlicher Regelungen ordnungsgemäß durchführen zu können, ist Kenntnis unerlässlich, in welchem Verhältnis Regelung des Bezugsomnez zur geltenden Erlasslage und zu der GKI steht. Botschaft bittet daher um Mitteilung, welche Regelungen oder Teile der GKI durch Bezugsomnez [Erlass vom 3. März] aufgehoben sind."

Des Weiteren informierte die Botschaft die Zentrale darüber, dass die hiesigen Botschaften der Schengenpartner in diesem Jahr keine Änderungen ihrer Visaerteilungspraxis mitgeteilt hätten. Um eine uneinheitliche Visapolitik der Schengenpartner zu vermeiden bitte die Botschaft um Mitteilung, ob die neuen Regelungen mit den Schengenpartnern abgestimmt seien oder würden, gegebenenfalls wie die Schengenpartner sich dazu geäußert hätten und ob und in welchem Rahmen Schengenpartner vor Ort zu informieren seien.

Wie einem handschriftlichen Vermerk des Zeugen Dr. Stephan Grabherr auf dem Bericht der Botschaft vom 3. April 2000 zu entnehmen ist, hatte das Auswärtige Amt aufgrund des Berichtes gegenüber der Botschaft am 19. April 2000 telefonisch klargestellt, dass die GKI und das deutsche Ausländerrecht der unverrückbare Rahmen sei, in dem sich die Visumerteilung zu bewegen habe. Ermessenspielräume innerhalb dieses Rahmens seien jedoch auszuschöpfen. Im Übrigen würden die Schengenpartner noch informiert werden. Der Erlass diene zudem – z. B. im Hinblick auf die dortigen Ausführungen zur Finanzierung – der Entlastung der Auslandsvertretungen und sei auch mit dem BMI abgestimmt.

ee) Bericht der Botschaft in Chisinau und Reaktion des Auswärtigen Amts hierauf

Mit Bezug auf den Erlass vom 3. März 2000 beklagte sich die Botschaft Chisinau gegenüber dem Auswärtigen Amt in einem Bericht vom 4. Mai 2000 (Dokument Nr. 161). Die desaströse wirtschaftliche Situation im Land habe zu einem „Massenexodus" geführt. Beliebtes Ziel sei dabei auch die Bundesrepublik Deutschland. Die hiesige Visapolitik müsse sich an diesen Gegebenheiten orientieren, weshalb nicht allein auf den Einzelfall abgestellt werden könne. Vielmehr müsse bei den Entscheidungen über die Visumerteilung das soziale und wirtschaftliche Umfeld vor Ort berücksichtigt werden. Weiter führt der Bericht aus:

„Die Erteilung von Visa bewegt sich im Spannungsfeld dieser Zustände und den Weisungen des Herrn Bundesministers. Die Ablehnungsquote liegt derzeit bei ca. 20 v. H.. Vergegenwärtigt man sich jedoch die o. g. Fakten, beweist sie bereits beträchtliche Großzügigkeit. Eine Visapolitik, die noch stärker an der Maxime ‚in dubio pro libertate' ausgerichtet ist, brächte für den mit der Prüfung von Visaanträgen beauftragten Kollegen beträchtliche Konflikte mit sich.

Mit vom Zeugen Bernd Westphal gezeichneten Erlass vom 16. Mai 2000 an die Botschaften in Moldawien und Armenien nahm die Zentrale Stellung zum Drahtbericht der Botschaft in Chisinau (sowie zu einem weiteren – in den Akten nicht aufgefundenen Drahtbericht der Botschaft in Eriwan vom 16. Mai 2000). Nachrichtlich erging der Erlass ferner an die Botschaften in Almaty (Kasachstan), Aschgabat (Turkmenistan), Baku (Aserbaidschan), Bischkek (Kirgisien), Duschanbe (Tadschikistan), Kiew und Minsk.

Zur Klarstellung der nach Ansicht der Zentrale missverständlichen Berichte der Botschaften in Chisinau und Eriwan führte der Erlass aus:

„1. Die Entscheidung über einen Visumantrag setzt nach dem deutschen Ausländerrecht und der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion eine sorgfältige Prüfung des Einzelfalls (…) voraus.

2. Der Erlass zur Visumpraxis vom 3. März 2000 geht im Einklang mit dem deutschen Ausländergesetz (§ 7 Absatz 1 und Absatz 2) und den Vereinbarungen der an den Schengen-Acquis gebundenen EU-Partner von einer abgestuften Prüfung der Rückkehrbereitschaft bei der Erteilung von Besuchsvisa aus. Dabei ist zuerst das Vorliegen eines Regelversagungsgrundes zu prüfen.

Liegt kein Regelversagungsgrund vor, hat die Auslandsvertretung gebundenes Ermessen, das verfassungs- und völkerrechtliche Wertungen (z. B: Artikel 6 Grundgesetz, Vertrauensschutz, Verhältnismäßigkeit) zu respektieren hat.

Wenn sich im Rahmen der Ermessensprüfung nach pflichtgemäßer Abwägung und Gesamtwürdigung des Einzelfalls die tatsächlichen Umstände, die für und gegen eine Erteilung des Besuchsvisums sprechen, die Waage halten, gilt in dubio pro libertate – im Zweifel für die Reisefreiheit.

In den Bezugsdrahtberichten aus Chisinau und Eriwan wurden leider die abgestuften Prüfungskriterien nicht scharf genug voneinander getrennt."

ff) Bericht der Botschaft in Lagos

In einem Bericht der Botschaft in Lagos vom 24. August 2000 (Dokument Nr. 162) nahm diese in Bezug auf den Runderlass vom 3. März 2000 im Hinblick auf die dortigen Regelungen zu Besuchervisa wie folgt Stellung:

„Bei der Erteilung von Besuchsvisa führt der Bezugserlass nur in Ausnahmefällen zu einer erleichterten Erteilung eines Visums, da sich im Regelfall die Umstände, die für und gegen einer Erteilung des Besuchsvisums sprechen, nicht die Waage halten, so dass für die Anwendung des im Bezugserlass formulierten Grundsatzes ‚Im Zweifel für die Reisefreiheit' nicht allzu oft Raum bleibt. (…)

Im Zusammenhang mit Besuchen der Kernfamilie oder enger Familienangehöriger bestehen hier Zweifel, ob es sachgerecht ist, geringere Anforderungen an die Verwurzelung der Antragstellerinnen und Antragsteller im Heimatland zu stellen. Es besteht h. E. unter Berücksichtigung der nigerianischen Gesellschaftsstruktur und der aus ihr für die Mitglieder der Großfamilie erwachsenden Verpflichtungen nämlich die Gefahr, dass Familienangehörige versuchen werden, Angehörige dauerhaft nach Deutschland zu holen (…)."

gg) Berichte der Botschaft in Bukarest und Reaktionen des Auswärtigen Amts hierauf

In einem Bericht vom 6. November 2000 (Dokument Nr. 89) informierte die Botschaft die Zentrale über einen Anstieg der Visumzahlen im Zeitraum Januar bis Oktober 2000 im Vergleich zum Vorjahr um 44 Prozent und benannte die möglichen Ursachen hierfür.

Neben einer generell höheren Reiselust der Rumänen, die sich auch in höheren Antragszahlen anderer EU-Vertretungen wiederspiegele, lägen die Gründe im Umgang mit dem CdT und in einer deutschen Politik der Reisefreundlichkeit. Auch hätten zwei EU-Staaten die Visumvergabe an Privatreisende eingestellt:

„(…) Zwei EU-Staaten haben sich von der Visumvergabe an private Reisende in Rumänien zumindest teilweise verabschiedet: Italien und Österreich."

An den deutschen Vertretungen werde aufgrund der Politik der Reisefreundlichkeit die Entscheidung über den Antrag im Zweifel zugunsten des Reisenden getroffen, während die meisten anderen EU-Staaten weiter an dem Prinzip festhielten, dass es Sache des Antragstellers sei, seine lauteren Absichten zur Überzeugung des Entscheiders glaubhaft zu machen. Die erleichterte Visavergabe spreche sich schnell herum und ermuntere so zu Anträgen gerade bei einer deutschen Vertretung.

Zu diesem Bericht der Botschaft in Bukarest erklärte der Zeuge Bernd Westphal, dass das Auswärtige Amt auch dieser Meldung – wie allen Meldungen – nachgegangen sei. Die erhöhte Anzahl der Antragsstellungen erkläre sich damit, dass Deutschland auch für Rumänien ein begehrtes Reiseziel sei. Im Übrigen seien auch nicht alle Feststellungen einer Botschaft richtig. Auch die Mitarbeiter in Bukarest seien Menschen, die sich irren könnten.

In einem Einzelerlass an die Botschaft in Bukarest vom 13. Dezember 2000 (Dokument Nr. 163) wird zum Thema „Politik der Reisefreundlichkeit" ausgeführt:

„Die Visumpraxis des Auswärtigen Amtes in der Fassung des Erlasses vom 03.03.2000 führt nicht automatisch zur Entscheidung im Zweifel zugunsten des Reisenden.

Die im Erlass vorgesehene Zweifel-Entscheidung wird immer nur dann relevant, wenn sich die Gründe für die Ablehnung des Antrags und die Gründe, die für die Erteilung des Visums sprechen, genau die Waage halten. Dieser Fall wird deswegen eher selten auftauchen und kann für sich genommen keine signifikant erhöhten Antragstellerzahlen hervorrufen. Falls diese Regelung bei den Antragstellern so (miss-)verstanden werden sollte, könnte die Entscheidungspraxis der Botschaft (d. h. bei Vorliegen der Regelversagungsgründe kein Visum) diesen Eindruck korrigieren."

In einem weiteren Bericht vom 29. Dezember 2000 (Dokument Nr. 164) machte die Botschaft in Bukarest unter anderem eine großzügigere Visumerteilung der Vertretung, die sich herumspreche, für die gestiegenen Antragszahlen verantwortlich.

Hinzu komme, dass die Botschaften anderer Schengenstaaten die Visaerteilung immer restriktiver handhaben würden. So verweigere die italiensche Botschaft de facto die Ausgabe von Visa, da sie auf Weisung des italienischen Innenministeriums die Prüfung intensiviert und verschärft habe. Ebenso legten – angeblich auf entsprechende Weisung ihrer Zentralen – die französische, belgische und niederländische Vertretung verschärfte Prüfungsmaßstäbe an. Schließlich gäbe es, bedingt durch Personalmangel, seit Frühjahr 2000 lange Wartezeiten bei der österreichischen Botschaft. Vor diesem Hintergrund resümierte die Botschaft:

„Wir haben die politische Entscheidung der Zentrale, die Reisevorhaben von Rumänien nach D so weit wie möglich zu erleichtern und zu beschleunigen, umgesetzt und durch unser kundenfreundliches und reiseförderndes Vorgehen bei gleichzeitig gegensätzlichen Tendenzen anderer Schengen-Staaten zusätzliche Antragsteller angezogen."

hh) Bericht der Botschaft in Rabat und Reaktion des Auswärtigen Amts hierauf

Durch einen Bericht der Botschaft in Rabat vom 3. Oktober 2000 (Dokument Nr. 165) wurde das Auswärtige Amt darüber informiert, dass die Botschaft infolge des Erlasses vom 3. März 2000 ca. 50 Prozent mehr

Schengenvisa ausgestellt habe. Als Hauptgrund hierfür gab die Auslandsvertretung die besonders intensive Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Besuchen enger Verwandter in Deutschland an, die häufig den Ausschlag für eine positive Visumentscheidung gegeben hätte.

Vor diesem Hintergrund hätten einige Schengenpartner vor Ort mit Unverständnis auf die Ergebnisse der modifizierten Visumpraxis des Auswärtigen Amts reagiert:

„Im Rahmen der Vorstellung der Visa-Zahlen in der Schengenrunde gab diese Steigerungsrate Anlass zu Nachfragen an Verfasser, der neue Weisungslage erläuterte. Daraufhin erhob sich massive Kritik. Partner fühlten sich durch die Bundesregierung nicht hinreichend vorab konsultiert. Vor allem Frankreich, die Niederlande und Spanien warnten vor Auswirkungen auf die eigene Visums- und Zuwanderungspolitik."

Der Bericht der Botschaft in Rabat führte dazu, dass man den zuständigen Referatsleiter 514/508, den Zeugen Westphal, um eine Stellungnahme in der Direktorenrunde vom 4. Oktober 2000 bat.

In einem Vermerk für Staatssekretär Dr. Gunter Pleuger ebenfalls vom 4. Oktober 2000 (Dokument Nr. 163) führte der Zeuge Bernd Westphal aus, dass mit den neuen Regeln nicht in das gemeinsame Visaregime der Schengenstaaten eingegriffen werde, sondern nur Anweisungen zur Nutzung des ausländerrechtlichen Ermessens- und Beurteilungsspielraums bei der Bearbeitung von Visumanträgen gegeben würden.

Ferner heißt es in dem Vermerk:

„In den Sitzungen der Ratsarbeitsgruppe Visa in Brüssel haben wir dennoch unsere Partner mündlich und, sofern sie über deutsche Sprachkenntnisse verfügen, auch durch Übergabe eines detaillierten Sachstandes über die neuen Maßnahmen unterrichtet, darunter unsere französischen, italienischen und spanischen Kollegen. Von keiner Seite (Brüssel bzw. Hauptstädte) wurde uns bisher vorgeworfen, mit den neuen Regeln den Schengenaquis verletzt zu haben."

Abgesehen davon, heißt es in dem Vermerk weiter, gebe es keinerlei Belege für die Behauptung der Botschaft, dass Weisungen aus dem Runderlass vom 3. März 2000 zu dem berichteten Anstieg der erteilten Visa um 50 Prozent geführt haben. Es sei insofern

„(…) bedauerlich, dass sie ihre bloße Vermutung im Kreis der Schengenpartner vor Ort als Tatsache ausgegeben hat. (…) Selbst wenn man eine Kausalität zwischen Umsetzung des Runderlasses und Anstieg der erteilten Visa bejaht, wären deutsche Sicherheitsinteressen und die unserer Schengenpartner nur negativ berührt, wenn die mit diesen Besuchsvisa nach neuer Erteilungspraxis in den Schengenraum eingereisten Personen das ihnen entgegengebrachte Vertrauen einer regelgerechten Ein- und Ausreise in großem Umfang missbraucht hätten. Den Auslandsvertretungen und der Zentrale liegen bis heute aber keine Hinweise unserer Innenbehörden bzw. von Behörden unserer Schengenpartner vor, dass ab 01.04.2000 die missbräuchliche Einreise von Drittstaatlern unter Verwendung eines deutschen Schengenvisums zugenommen habe."

In seiner Vernehmung vor dem Ausschuss führte der Zeuge Bernd Westphal ferner aus:

„Für den Anstieg war nach unserer Einschätzung der Zentrale insbesondere der Wegfall von weiteren Visastellen in Marokko verantwortlich. Die Visastelle Rabat wurde in dieser Zeit die alleinige Visastelle für alle marokkanischen Staatsangehörigen. Das hat schon zu einem Anstieg geführt."

c) Regionalseminare

Wie aus einem Schreiben des Leiters der Rechtsabteilung – Dr. Gerhard Westdickenberg – an den Botschafter in Kiew vom 5. Juli 2000 hervorgeht, hatte Bundesminister Joseph Fischer bei der Festlegung der Weisung zur neuen Visumpraxis zugleich

„(…) über die Einberufung von Regionalseminaren als zentrales Element für die Optimierung des Visumsverfahrens entschieden. Den mit der Bearbeitung von Visumanträgen befassten Kolleginnen und Kollegen an den Auslandsvertretungen soll Hilfestellung gewährt werden, wie sie am besten im Spannungsfeld von Reisefreiheit und Unterbindung illegaler Einreisen ihre Entscheidung unter Beachtung des geltenden Rechts und der Weisungen der Zentrale treffen können."

In einer Staatssekretärsvorlage vom 12. April 2000 – mit der über die Planung der Regionalseminare und RK-Seminare informiert werden sollte –, heißt es unter der Überschrift „Ziele der Aus- und Fortbildung im Visumverfahren":

„Die Bediensteten sollen fähig sein, im schwierigen Spannungsfeld der Gewährung von Reisefreiheit einerseits und Unterbindung illegaler Einreise andererseits ihre Entscheidungen im Visaverfahren unter Beachtung des geltenden Rechts einschließlich der Weisungen des Auswärtigen Amtes zu treffen.

Ausländer- und Asylrecht sind seit jeher wichtige Themen der Aus- und Fortbildung (…). Dabei war und ist es stets ein besonderes Anliegen, sowohl umfassende, fundierte und praxisorientierte Rechtskenntnisse einschließlich der einschlägigen Grundrechte als auch die erforderlichen psychologisch-kommunikativen Fähigkeiten zu vermitteln, um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bestmöglich auf dieses für das Ansehen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland entscheidende Arbeitsgebiet vorzubereiten. Eine Auftrennung der Lehrinhalte zwischen ‚rein rechtlichen' Themen und solchen, die die notwendige soziale Kompetenz für eine künftige Tätigkeit in diesem Arbeitsbereich betreffen, ist nicht möglich und wäre auch nicht sinnvoll.

Die kürzlich verfügten Änderungen in der Handhabung der ausländerrechtlichen Bestimmungen machen es erforderlich, möglichst viele auf diesem Gebiet tätige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schnell und effizient in die

neue Praxis einzuweisen. Dieses Fortbildungsziel soll im Wesentlichen durch drei Arten von Veranstaltungen erreicht werden:

– Regionalseminare von 2 ½ Tagen Dauer (beginnend im laufenden Jahr in Kiew für den Bereich GUS; in New Delhi/Peking für den Bereich Süd- und Ostasien; in Accra für den Bereich Sub-Sahara); im Folgejahr an noch festzulegenden Orten für die Bereiche Balkan, Nordafrika/Naher Osten und ggf. weitere zu definierende geografische Bereiche, in denen die Visaerteilung mit besonderen Problemen verbunden ist);

– auf die neue Visumpraxis hin orientierten RK-Seminare;

– in die Ausbildung des gehobenen und mittleren Dienstes zu integrierende Veranstaltungen mit praktischen Übungen zum Visumverfahren.“

Als Zielgruppe für die Regionalseminare nennt die Staatssekretärsvorlage die Referenten aus dem Rechts- und Konsularbereich sowie diejenigen Entsandten, die über die Erteilung von Visa abschließend entschieden, in der Regel somit die Visastellenleiter. Die Organisation der Seminare und Festlegung der Seminarinhalte obliege dabei der Aus- und Fortbildungsstätte des AA sowie dem Referat 514 gemeinsam.

Das erste der geplanten Regionalseminare fand wie vorgesehen – vom 30. Juni bis 3. Juli 2000 – in Kiew statt. Mit Schreiben vom 30. Mai 2000 war die Botschaft in der ukrainischen Hauptstadt hierüber vom Auswärtigen Amt informiert worden. Ziel des Regionalseminares sei es, so das Schreiben, den Mitarbeitern der Konsulardienststellen Gelegenheit zu geben,

„(…) im Dialog mit der Zentrale die praktische Umsetzung der neuen Erlasslage zu erörtern.“

Ferner heißt es in dem Schreiben:

„Wir möchten diese Seminarreihe gerne in Kiew beginnen, und zwar in der Zeit vom 1. bis 3. Juli 2000. Das Regionalseminar richtet sich an die Leiter der RK-Referate und an entsandte Bedienstete, die über die Erteilung von Visa abschließend entscheiden (in der Regel Leiter der Visastelle). Außer den zwei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Ihrer Botschaft sollen Angehörige sämtlicher deutscher Auslandsvertretungen in den GUS-Staaten an dem Regionalseminar in Kiew teilnehmen.“

Zu diesem Zweck waren die deutschen Vertretungen in den GUS-Staaten mit Erlass vom 19. Juni 2000 über das stattfindende Regionalseminar in Kiew benachrichtigt worden. Hauptzweck des Seminars, so führte der Erlass aus,

„(…) ist die Erarbeitung von praktischen Lösungen für Visaanträge unter Nutzung der neuen Visumpraxis, wie sie vom BM verfügt worden ist. Deshalb werden die Vertretungen gebeten, solche Aktenvorgänge vorzubereiten und mitzubringen, die Anlass für kritische Berichterstattung zur neuen Visumpraxis gegeben haben. Vertretungen werden gebeten, auf dem Seminar ihre spezifischen Probleme mit der neuen Visumpraxis darzulegen. In Arbeitsgruppen sollen unter Anleitung der Seminarleitung Lösungsvorschläge für diese Probleme erarbeitet und anschließend diskutiert werden. Ref. 514 erhofft sich von einem solchen workshop-artigen Vorgehen ein umfassendes feedback der Auslandsvertretungen zur neuen Visumpraxis.“

Nach Abschluss des Regionalseminars in Kiew erstellte das Referat 514 zur Unterrichtung des Staatssekretärs am 6. Juli 2000 eine Vorlage über die dort erzielten Ergebnisse. Zusammenfassend hält die Vorlage dabei fest, dass das erste Seminar zur Erläuterung des Grundsatzerlasses vom 3. März 2000 zur Visumpraxis die gesteckten Ziele erreicht und die Erwartungen der Teilnehmer grundsätzlich erfüllt habe. Nähere Ausführungen zum Inhalt der Vorlage sind dem Teil D Abschnitt V Nr. 3 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa zu entnehmen.

Eine Zusammenfassung des Berichts über diese Regionalkonferenz war nach dessen eigenem Bekunden Staatsminister Dr. Ludger Volmer zur Kenntnis gebracht worden. Hinsichtlich des Inhalts des Berichtes führte er aus:

„Dort steht unter anderem drin, dass sich Moskau außerordentlich lobend über die sich entwickelnde Visapraxis geäußert habe – lobend. Es gab also keine, auch von Moskau aus keine einschlägige Kritik mehr, die auf den Wesenskern dieses Erlasses abgezielt hat.“

Weitere Regionalseminare veranstaltete das Auswärtige Amt in Accra (2000), Neu-Delhi (2001) und Peking (2001).

10. Schreiben des Bundesministers Otto Schily an Bundesminister Joseph Fischer vom 21. März 2001 nach der Pressekonferenz von Staatsminister Dr. Ludger Volmer vom 13. März 2001 und Reaktionen

a) Pressekonferenz vom 13. März 2001

Ein Jahr nach dem Staatsminister Dr. Ludger Volmer den Runderlass vom 3. März 2000 in einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt hatte, zog er in einer zweiten Pressekonferenz ein Resümee zu den bisherigen Erfahrungen mit den neuen Regelungen zur Visumerteilungspraxis.

Der Zeuge Dr. Ludger Volmer führte hierzu in seiner Einvernahme aus:

„Anfang 2001, ein Jahr nach Einführung der Visareform, bot es sich an, wiederum eine kleine Pressekonferenz zu machen, um auszuwerten, was denn daraus geworden war. Um diese Pressekonferenz vorzubereiten, hat das Auswärtige Amt, die Zentrale in Berlin, Auslandsvertretungen angeschrieben, um dort zu erfahren, ob es noch besondere Probleme gebe. Es gab offensichtlich keine. Jedenfalls kamen keine Rückmeldungen, die Probleme angezeigt haben.“

Staatsminister Dr. Ludger Volmer wurden vom Referat 514 mit Vorlage vom 6. März 2001 Unterlagen für den

Pressetermin zur Verfügung gestellt. In einer Kurzzusammenfassung heißt es dort:

„Ein Jahr verbesserte Visumpraxis bedeutet

- mehr Integration für in Deutschland auf Dauer wohnende Ausländer, weil Besuche von Mitgliedern der Kernfamilie leichter möglich sind; Vermeidung des Gefühls, Ausländer oder Deutscher 2. Klasse zu sein.
- Beruhigung bei Beschwerden gegen Auslandsvertretungen und gegen Auswärtiges Amt, weil präzisere Regeln (Kernfamilie, Vermutung für Rückkehrbereitschaft, Vertrauensschutz), die berechenbare Linie bei schwierigen Einzelfällen vorgeben und Chance der legalen Einreise eröffnen wollen.
- Mehr erteilte Visa im Jahr 2000 (15 %) und häufiger vergleichsweise Lösung (12 %) von Streitverfahren vor den Verwaltungsgerichten
- Mehr Bürgernähe, z. B. bei Entscheidungen über Familienzusammenführung nach Deutschland, weil Regel gilt, dass Auslandsvertretung Visum erteilen soll, wenn Ausländerbehörde zugestimmt hat.
- Mehr Transparenz, weil bei erster Ablehnung eines Visums zur Familienzusammenführung (nicht: Besuchsvisums) tragende Gründe der Ablehnung genannt werden."

In einer weiteren Unterlage zur Pressekonferenz heißt es unter der Überschrift „Ein Jahr Visareform und Asyllageberichte" (Dokument Nr. 166):

- „Die Auslandsvertretungen sind gesetzlich verpflichtet, bei der Entscheidung über Visumanträge zwischen dem persönlichen Interesse des Antragstellers und dem öffentlichen Interesse abzuwägen. Mit der neuen Visumpraxis wurde dieser Abwägungsvorgang präzisiert. Die Konsularbeamten sind in höherem Maße als früher gefordert, der Verhältnismäßigkeit der für und gegen eine Visumgewährung sprechenden Gründe ein stärkeres Gewicht beizumessen. Führten früher beispielsweise schon geringe Zweifel am Reisezweck oder an der Ernsthaftigkeit einer familiären Beziehung (insb. Ehe) zur Versagung des Visums, müssen heute die Gründe schon eine gewisse Substanz aufweisen; der Konsularbeamte nimmt heute eine Gesamtschau in einem Maße vor, zu der er vorher nicht rechtlich verpflichtet war. Restzweifel, die weder die Auslandsvertretungen noch der Visumsbewerber aufklären können, wirken nicht mehr gegen den Antragsteller."

Ferner wird ausgeführt:

- „Im Vergleich zu 1999 wurden 13 Prozent mehr Visumsanträge bearbeitet und 15 Prozent mehr Visa erteilt. An einigen Auslandsvertretungen sind die Steigerungsraten besonders beeindruckend. Unsere weltweit größte Visumstelle in Kiew mit fast 220 000 Visavorgängen erlebte eine Steigerungsrate von 42 Prozent. Die fünftgrößte Visumstelle in Bukarest mit circa 110 000 Visavorgängen musste gar eine Steigerungsrate von 44 Prozent hinnehmen. Insgesamt kann festgestellt werden: Die zehn größten Auslandsvertretungen erlebten im Vorjahr alle eine weltweit überdurchschnittliche Steigerungsrate ihrer Arbeitsbelastung."

Als Ursachen für die Steigerung der Visumzahlen werden im genannten Papier aufgeführt:

- „In China z. B. erhalten Reisewillige – im Vergleich zu früher – in der Regel einen Reisepass, der sie zu Reisen in das Ausland berechtigt;
- Die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage in großen Teilen Asiens und den GUS-Staaten führt zu verstärkter Reisetätigkeit;
- Die Expo-2000 brachte viele Ausländer nach Deutschland;
- Die Green-Card-Initiative der Bundesregierung und die neue Ausländerpolitik machen Deutschland auch für Arbeitsmigration zunehmend interessanter;
- Die neue Visumpraxis des Auswärtigen Amtes ermöglicht es Ausländern, insbesondere Familienbesuchsreisen in den Fällen zu realisieren, die früher zur Ablehnung geführt hatten."

Auf die Steigerungsraten angesprochen, erläuterte der Zeuge Bernd Westphal vor dem Ausschuss, dass es hierfür ein ganzes Bündel von Ursachen gebe. Die wichtigste sei allerdings seines Erachtens die Motivlage und persönliche Befindlichkeit der Antragsteller gewesen. Ende der neunziger Jahre hätten sich Russland und fast alle GUS-Staaten in einer Wirtschaftskrise befunden. Die Menschen seien dementsprechend auf ihre finanzielle Situation bedacht gewesen und hätten sich Reisen ins Ausland immer weniger leisten können. Nachdem eine Gesundung der Wirtschaftslage Russlands und der anderen GUS-Staaten eingetreten sei, hätten die Menschen wieder über mehr Mittel verfügt und ihre Reisewünsche daher wieder realisieren können.

Ausweislich der Presseberichterstattung vom folgenden Tag führte Staatsminister Dr. Ludger Volmer auf der Pressekonferenz aus, dass die Bundesregierung in bewusster Abkehr von der „Abschottungspolitik" der alten Bundesregierung die Visavergabe „liberaler" gestalten wolle.

Im „TAGESSPIEGEL" vom 9. März 2001 wurde diesbezüglich unter der Überschrift „Vergabe von deutschen Visa soll liberaler werden – Außen-Staatssekretär Volmer: Im Zweifel für die Reisefreiheit" berichtet:

„Das Auswärtige Amt will das Verfahren für die Vergabe von Einreisevisa liberaler gestalten. Eine entsprechende Weisung sei bereits an die deutschen Auslandsvertretungen erteilt worden (…). Dies sei eine Abkehr von der Politik der früheren unionsgeführten Bundesregierung, unter der das Verhindern illegaler Einreise sehr stark im Vordergrund gestanden habe. Zwar sei dies auch weiterhin das Ziel der Bundesregierung, stellte der Grünen-Politiker dar. Künftig solle aber „im Zweifelsfall für die Reise-

freiheit entschieden werden und nicht für die Abschottung.“

Die „Frankfurter Rundschau“ meldete zum selben Thema:

„Deutsche Botschaften und Konsulate sollen die Erteilung von Einreisevisa nicht mehr als Instrument der Abschottungspolitik benutzen. Das sehen die neuen Richtlinien des Auswärtigen Amtes vor. (…) Mit politisch gefärbten Asyllageberichten und restriktiven Visa-Entscheidungen, so die Kritik von Fischers Staatssekretär, habe Deutschland versucht, sich gegen Besucher aus dem Ausland abzuschotten. Regierungsvertreter hätten bei den deutschen Auslandsvertretungen darauf gedrungen, ‚möglichst viele Leute draußen zu halten‘ und Visa-Anträge ‚möglichst negativ zu entscheiden‘.“

Die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ schließlich berichtete am 13. März 2000 unter der Überschrift „Vertrauensschutz für Visa-Antragsteller“:

„Das Auswärtige Amt hat die Bearbeitungsrichtlinien bei der Visa-Erteilung geändert und die Überarbeitung der so genannten ‚Länderberichte‘ abgeschlossen, die als Entscheidungshilfen bei Asylanträgen gelten. Der Staatsminister im Auswärtigen Amt Volmer sagte am Dienstag, damit sollten politische Vorgaben der alten Bundesregierung getilgt werden. Die seien restriktiv gewesen, um möglichst viele ausländische Antragsteller aus der Bundesrepublik „draußen zu halten“. Volmer gab an, bei der Erteilung von Besuchervisa gelte künftig „Vertrauensschutz“ für jene Antragsteller, die zuvor schon Visa für die Bundesrepublik erhalten hätten und ohne Beanstandung rechtzeitig wieder in ihre Heimat gereist seien.“

Mit der zweiten Pressekonferenz, so der Zeuge Dr. Ludger Volmer vor dem Ausschuss, sei das Thema Visareform für ihn abgeschlossen gewesen:

„Das hat was mit meinem Selbstverständnis zu tun. Als Staatsminister war ich nicht für die Rechts- und Dienstaufsicht, für die alltägliche Verwaltungspraxis und wie sie sich entwickelt, zuständig.“

b) Schreiben des Bundesministers Otto Schily an Bundesminister Joseph Fischer vom 21. März 2001

In Reaktion auf die Pressekonferenz des Staatsministers Dr. Ludger Volmer vom 21. März 2001 erhielt Bundesminister des Auswärtigen, Joseph Fischer, erneut ein Schreiben des Bundesministers des Innern, Otto Schily.

In dem Brief vom 21. März 2001 (Dokument Nr. 167) zeigte sich Bundesminister Otto Schily „verwundert“ darüber, dass das BMI wiederum – wie schon ein Jahr zuvor – nicht im Voraus informiert und bei der Vorbereitung der Texte, die Gegenstand der Pressekonferenz waren, nicht beteiligt wurde. Weiter heißt es in dem Schreiben:

„Das ist schon deshalb nicht akzeptabel, weil Herr Staatsminister Dr. Volmer – zu Recht – besonders darauf hinwies, dass es sich hier um Themenbereiche an der Schnittstelle von Innen- und Außenpolitik handle. Ich halte es bei diesen Themenbereichen für erforderlich, dass eine sorgfältige Abstimmung unter unseren beiden Ressorts gewährleistet ist. Gegenüber der Öffentlichkeit muss der Eindruck vermieden werden, dass in Fragen der Visa-Politik und bei den so genannten Lageberichten die Ressorts unterschiedliche Positionen vertreten. Daher bitte ich Sie, bei künftigen Veranstaltungen dieser Art dafür zu sorgen, dass das BMI rechtzeitig beteiligt wird.“

Dem Schreiben vorausgegangen war eine im BMI gefertigte Ministervorlage vom 14. März 2001, in der zur Pressekonferenz wie folgt Stellung genommen wird:

„Zum Verlauf der Pressekonferenz wird auf den beigefügten Vermerk verwiesen, danach wurden zumindest fachlich keine Positionen vertreten, gegen die das BMI Einwände erheben müsste.“

Insgesamt beschränkte sich damit das Schreiben des Bundesministers Otto Schily auf die Beschwerde über die Nichtbeteiligung des BMI.

Bundesminister Joseph Fischer beschränkte sich in seinem Antwortschreiben vom 10. April 2001 (Dokument Nr. 168) im Wesentlichen auf einen Satz:

„Ihre Anmerkungen zur Vorstellung unserer Erfahrungen ein Jahr nach Einführung der neuen Erteilungspraxis von Visa sehe ich durch unser Gespräch vom 14. März 2001 ausgeräumt.“

11. Aufhebung des Erlasses vom 3. März 2000 durch den Erlass vom 26. Oktober 2000

Mit Runderlass vom 26. Oktober 2004 wurde der Runderlass vom 3. März 2000 aufgehoben. Im selben Erlass wurde das Visumverfahren der Auslandsvertretungen neu geregelt.

VIII. Der Erlass „Visumverfahren der Auslandsvertretungen“ des Auswärtigen Amts vom 26. Oktober 2004

Am 26. Oktober 2004 erging ein „Grundsatzerlass“ (Dokument Nr. 51) des Auswärtigen Amts an alle deutschen diplomatischen und berufskonsularischen Auslandsvertretungen. Der Erlass wird in der Öffentlichkeit zum Teil auch als „Chrobog-Erlass“ – nach dem gleichnamigen Staatssekretär im Auswärtigen Amt – bezeichnet.

1. Der Regelungsgehalt des Erlasses

Durch den „Grundsatzerlass“ vom 26. Oktober 2004 wurde das Visumverfahren aller deutschen Auslandsvertretungen neu geregelt. Anlass hierfür war – ausweislich der einleitenden Bemerkungen des Erlasses – das neue Zuwanderungsgesetz, das zum 1. Januar 2005 in Kraft treten sollte. Gleichwohl sollten bereits zum jetzigen Zeitpunkt die Erlasse vom 3. März 2000, 9. Oktober 2000, 16. Januar 2004, 30. Juni 2004 sowie Teile des Erlasses vom 27. Mai 2003 aufgehoben werden.

Zusätzlich wird angekündigt, dass ein Visahandbuch als Anleitung für die praktische Durchführung in Bälde folge, damit in Zukunft alle bisherigen Erlasse zu Einzelfragen im Bereich „Ausländerrecht/Visumerteilung“ aufgehoben werden könnten. Darüber hinaus weise man darauf hin, dass im Entwurf der Durchführungsverordnung zum Zuwanderungsgesetz die Problematik der so genannten Vieleinlader, die zu Schleusungszwecken als Verpflichtungsgeber auftreten, Berücksichtigung gefunden habe. So sei vorgesehen, dass in die Visadatei der Auslandsvertretungen bei Vorlage von Verpflichtungserklärungen Name und Anschrift der bei der Beantragung benannten Referenzperson im Inland aufgenommen werden dürften.

Daneben wird darauf hingewiesen, dass der rechtliche Rahmen für die Visumerteilung das deutsche Ausländerrecht, das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) und die Gemeinsame Konsularische Instruktion (GKI) seien und die Sicherheitsbelange der Bundesrepublik Deutschland sowie der Schengenpartner im Visumverfahren weiterhin wesentlich an Bedeutung gewonnen hätten. Darüber hinaus spielten aber ebenso allgemeine politische Interessen Deutschlands eine wichtige Rolle im Visumverfahren. Das gelte nicht nur für den wirtschaftlichen, kulturellen oder wissenschaftlichen Bereich, sondern auch für zwischenmenschliche Begegnungen sowie humanitäre Verpflichtungen, das heißt für eine Vielzahl unterschiedlichster Gesichtspunkte, die in der Summe nur einen Schluss zuließen:

„(…) wir müssen unser Visumverfahren – unter Berücksichtigung der Sicherheitsbelange – als weltoffene Dienstleistung gestalten, wenn wir unseren humanitären und politischen Ansprüchen gerecht werden wollen, nicht als ein Instrument zur Abschottung unseres Landes von der Außenwelt. Dies schlägt sich zum Beispiel in Erleichterungen für Bona-fide-Geschäftsleute, Wissenschaftler, Studierende und andere Personengruppen nieder, an deren Einreise uns besonders gelegen ist.“

Im Folgenden wird die im Erlass enthaltene Weisung für die Prüfung von Anträgen auf Erteilung von Schengenvisa für Aufenthalte bis zu drei Monaten ohne Aufnahme einer Erwerbstätigkeit – so genannte Touristenvisa – wortgetreu wiedergegeben:

„2.1 Allgemeine Voraussetzungen für die Visumerteilung

Voraussetzung für eine Visumerteilung nach Art. 15 SDÜ i. V. m. Art. 10, Art. 5 Abs. 1 SDÜ sowie der GKI ist zunächst, dass der Drittausländer im Besitz eines gültigen Grenzübertrittspapiers ist, er Dokumente vorlegen kann, die seinen Aufenthaltszweck und die Umstände seines Aufenthalts sowie eine hinreichende Reisekrankenversicherung belegen, und er über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts für die Dauer des Aufenthalts sowie für die Rückreise in den Herkunftsstaat verfügt. Außerdem darf der Drittausländer nicht zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sein oder eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die nationale Sicherheit oder die internationalen Beziehungen eines Staates darstellen.

2.2 Zwingende Versagungsgründe

Die beiden letztgenannten (negativen) Voraussetzungen tragen den oben beschriebenen, besonderen Sicherheitsbelangen Rechnung. Sind sie nicht erfüllt, liegen absolute Versagungsgründe vor. Vor jeder Visumerteilung ist daher zunächst zu prüfen, ob eine Einreiseverweigerung in Deutschland oder in einem anderen Schengen-Staat besteht (Art. 5 Abs. 1 d), Art. 96 SDÜ). Dies erfolgt durch die automatisierte Abfrage des Schengener Informationssystems (SIS) und des Ausländerzentralregisters (AZR) beim BVA in Köln. Besteht eine solche Einreisesperre, ist der Antrag auf Erteilung des Schengen-Visums in jedem Fall abzulehnen.

Wie schon nach der geltenden Rechtslage (§ 8 Abs. 1 Nr. 5 AuslG) ist darüber hinaus auch nach der neuen Rechtslage (§§ 5 Abs. 4, 54 Nr. 5, 5a AufenthG) ein Antrag auf Erteilung eines Visums zwingend dann abzulehnen, wenn der Antragsteller Verbindungen zum internationalen Terrorismus unterhält.

2.3 Der Regelversagungsgrund

§ 7 Abs. 2 AuslG bzw. § 5 Abs. 1 AufenthG bestimmen die Voraussetzungen, die für die Erteilung eines Visums in der Regel erforderlich sind.

Bei deren Nichtvorliegen ist das Visum daher in der Regel zu versagen. Ermessen und damit eine Visumerteilung ist in diesen Fällen nur eröffnet, wenn besondere Umstände vorliegen, die eine Ausnahme vom Regelversagungsgrund rechtfertigen. Bei Schengen-Visa kommt eine Ausnahme lediglich unter den engen Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 2 SDÜ (und selbst dann nur unter Beschränkung auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland), bei nationalen Visa nur in besonderen Ausnahmefällen in Frage.

2.3.1 Vorliegen von Ausweisungsgründen

Ein Visum ist in der Regel zu versagen, wenn Ausweisungsgründe vorliegen. Dazu gehören nach §§ 7 Abs. 2 Nr. 1, 46 Nr. 1 AuslG bzw. §§ 5 Abs. 1 Nr. 2, 55 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG auch falsche oder unvollständige Angaben im Visumverfahren bzw. die Vorlage gefälschter Unterlagen. Auf die Pflicht der Auslandsvertretungen, den Antragsteller über diese Rechtsfolge zu informieren (RE v. 13.01.2004, Gz. 508-516.20 SB 13), wird verwiesen.

2.3.2 Finanzierung

Wie bereits ausgeführt, muss der Drittausländer nach Art. 5 Abs. 1 c) SDÜ die Dokumente vorlegen können, die seinen Aufenthaltszweck und die Umstände seines Aufenthalts belegen, und darüber hinaus nachweisen, dass er über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts für die Dauer des Aufenthalts sowie für die Rückreise in den Herkunftsstaat verfügt. Nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG bzw. § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG liegt ein Regelversagungsgrund dann vor, wenn der Lebens-

unterhalt des Ausländers nicht gesichert ist. Der Grundsatz, wonach jeder Reisende die finanziellen Mittel für seine Reise selbst nachweisen kann, wird bekräftigt. Der Antragsteller, der die Kosten für die Reise und den Aufenthalt nicht selbst tragen kann, hat gemäß § 84 AuslG die Möglichkeit, eine Verpflichtungserklärung eines Dritten auf bundeseinheitlichem Vordruck vorzulegen. Dieser kann, muss aber nicht mit dem Einlader identisch sein. Soweit eine Verpflichtungserklärung von der Ausländerbehörde entgegengenommen wurde, hat die Prüfung der finanziellen Bonität des Einladenden durch die Ausländerbehörde zu erfolgen. Geht aus der Verpflichtungserklärung hervor, dass die Bonität nicht geprüft wurde (z. B. beglaubigt die Ausländerbehörde nur die Unterschrift des sich Verpflichtenden), so ist der Nachweis der Finanzierung der Reise nicht erbracht und muss in diesem Fall durch Vorlage ergänzender Unterlagen seitens des Antragstellers erfolgen. Hinsichtlich der wichtigsten Grundsätze des ausländerrechtlichen Instruments der Verpflichtungserklärung und der Verfahrensvorschriften für die ausnahmsweise Entgegennahme in der Auslandsvertretung wird auf Punkt 5 des RE v. 17.04.2001, Gz.: 508 (514) – 516.20/20 hingewiesen. Formlose Verpflichtungserklärungen von bekannten deutschen Firmen können im bisherigen Rahmen weiter anerkannt werden.

2.3.3 Reisekrankenversicherung

Durch Ratsentscheidung (2004/17/EG) vom 22.12.2003 wurde schengen-weit eine Reisekrankenversicherung als zusätzliche Voraussetzung für die Visumerteilung eingeführt. Die unter NL-Ratspräsidentschaft in der Rats-AG Visa hierzu verabschiedeten Anwendungshinweise sind zu beachten, um eine einheitliche Praxis unter den Schengen-Partnern sicherzustellen.

Reiseschutzversicherungen werden im Visumverfahren nur noch als Krankenversicherungen anerkannt, soweit sie die Voraussetzungen einer schengenweit gültigen Reisekrankenversicherung erfüllen. Sollte eine Reiseschutzversicherung auch die Übernahme der Kosten einer behördlich angeordneten Rückführung beinhalten, berührt dies die Erforderlichkeit der Vorlage einer Verpflichtungserklärung nicht. Die Auslandsvertretungen werden daher gebeten, Reiseschutzversicherungen im Visumverfahren nur noch als Krankenversicherungen anzuerkennen, wenn die nach der RE v. 17.05.2004, Gz. 508-516.20/9-2 erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

2.3.4 Reisezweck/Rückkehrbereitschaft

Nach § 7 Abs. 2 Nr. 3 AuslG bzw. § 5 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG besteht ein grundlegendes öffentliches Interesse der Bundesrepublik Deutschland daran, dass sich Einreise und Aufenthalt in geregelten Bahnen vollziehen. Dazu gehört die Beachtung der Einreisebestimmungen. Die Reisezweckprüfung stellt dabei ein wichtiges Element zur Verhinderung der illegalen Einwanderung und zur Wahrung der inneren Sicherheit dar. Die Rückkehrbereitschaft ist eine zusätzliche und von der Reisezweckprüfung grundsätzlich unabhängige Prüfungsvoraussetzung und dient insbesondere der Verhinderung der illegalen Einwanderung.

Eine Interessengefährdung der Bundesrepublik Deutschland und der an den Schengen-Acquis gebundenen EU-Partner liegt insbesondere dann vor, wenn die Zweifel am angegebenen Einreisezweck und der Rückkehrbereitschaft ein solches Gewicht erreicht haben, dass die Wahrscheinlichkeit einer Umgehung von Einreisebestimmungen bzw. des längerfristigen oder dauerhaften Verbleibs im Bundesgebiet höher einzuschätzen ist als die Wahrscheinlichkeit der Einreise und des Aufenthaltes zum angegebenen Zweck (Besuch) bzw. der Rückkehr.

2.4 Pflichtgemäße Ermessensausübung in den übrigen Fällen

Liegt – wie in den meisten Fällen – kein Regelversagungsgrund vor, sondern räumt das Gesetz der Auslandsvertretung bei ihrer Entscheidung Ermessen ein, so hat sie hiervon pflichtgemäß Gebrauch zu machen. In Verwaltungsstreitverfahren lassen es die Gerichte in vielen Fällen dahingestellt, ob ein Regelversagungsgrund vorliegt, und stellen auf die pflichtgemäße Ermessensausübung ab. Dessen sollten sich die Vertretungen bei der Abfassung von Remonstrationsbescheiden bewußt sein.

Bei der Ermessensausübung sind folgende Grundsätze zu beachten: Da der Auslandsvertretung Ermessen eingeräumt ist, muss sie auch tatsächlich von der Befugnis zur Ermessensausübung Gebrauch machen, d. h. es müssen hinreichende Erwägungen über die zu treffende Entscheidung auf der Grundlage aller wesentlichen Tatsachen angestellt werden. Außerdem muss sich die Auslandsvertretung an die Grenzen des ihr eingeräumten Ermessens halten. Die Auslandsvertretung muss eine Rechtsfolge wählen, die in dem ihr durch das Gesetz eingeräumten Entscheidungsspielraum vorgesehen ist. Schließlich muss sich die Ermessensausübung an den Zweck der gesetzlichen Ermächtigung halten.

Statistiken aus dem Bereich der illegalen Einwanderung belegen, dass am häufigsten Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt verwendet werden, um vermeintlich legal in das Hoheitsgebiet der Schengen-Partner einzureisen und anschließend, nachdem deren Gültigkeitsdauer abgelaufen ist, unterzutauchen. Diese Erkenntnis hat u. a. auch zur Änderung des Teils V Nummer 3 der GKI durch die Entscheidung des Rates v. 22. Dezember 2003 geführt (s. hierzu RE v. 27.01.2004, Gz. 508-516.20/9-2). In dieser Entscheidung heißt es:

„Für die Einschätzung des Migrationsrisikos liegt die Bewertung in der alleinigen Verantwortung der Auslandsvertretung. Bei der Prüfung des Visumantrags ist festzustellen, ob der Antragsteller die Absicht hat, in das Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten mit Hilfe eines Touristik-, Studien-, Geschäfts- bzw. zu Familienbesuchszwecken ausgestellten Visums einzuwandern und sich dort niederzulassen. Besondere Aufmerksamkeit ist u. a. auf ‚Personenkreise mit erhöhtem Risikofaktor', Arbeits-

lose und Personen, die nicht über geregelte Einkünfte verfügen, zu richten.

In diesem Zusammenhang ist das Gespräch mit dem Antragsteller von entscheidender Bedeutung, um den Zweck der Reise in Erfahrung zu bringen. Außerdem können zusätzliche Belege angefordert werden, die im Rahmen der örtlichen konsularischen Zusammenarbeit möglicherweise vereinbart werden.

Die Auslandsvertretung muss auch die Möglichkeiten nutzen, die die Zusammenarbeit der konsularischen Vertretungen vor Ort bietet, um ihre Fähigkeit zur Aufdeckung ge- und verfälschter Dokumente, die im Rahmen bestimmter Visumanträge vorgelegt werden, zu verbessern. Bestehen insbesondere Zweifel bezüglich der Echtheit der Dokumente und der vorgelegten Belege, auch hinsichtlich ihres Wahrheitsgehalts, sowie bezüglich der Glaubwürdigkeit der Äußerungen während des Gesprächs, wird die Auslandsvertretung von der Erteilung eines Visums absehen."

Bei der Ermessensausübung sind diese Vorgaben daher zu berücksichtigen. Belege zum Nachweis der Rückkehrbereitschaft können bspw. Bescheinigungen über bestehende Arbeitsverhältnisse oder über Grundvermögen im Heimatland sein.

Darüber hinaus sind u. a. normative Vorgaben des Grundgesetzes ebenso wie politische Interessen der Bundesrepublik Deutschland zu beachten.

In diese Abwägung können ferner auch humanitäre Erwägungen und andere Kriterien einfließen, wie z. B. Voraufenthalte des Antragstellers im Schengen-Raum oder die Tatsache, dass der in Aussicht genommene Aufenthalt einem Besuch der Kernfamilie im Bundesgebiet dienen soll (Beispiele nicht abschließend).

Von einer fehlenden Rückkehrbereitschaf kann z. B. dann ausgegangen werden, wenn der Antragsteller ausweislich einer AZR-Eintragung bereits erfolglos ein Asylverfahren betrieben hat. Auf die Erleichterungen für Bona-fide-Reisende (flexible Visumerteilung v. a. für Geschäftsleute), die auch bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen sind, wird verwiesen (RE v. 27.05.2003, Gz. 508-516.20).

Die Ermessensausübung einschließlich der in die Abwägung einbezogenen wesentlichen Tatsachen ist aktenkundig festzuhalten.

2.5 Darlegungs- und Nachweispflicht des Antragstellers

Sowohl das europäische als auch das nationale Recht gehen davon aus, dass der Ausländer die Voraussetzungen für die Visumerteilung darlegen und belegen muss (Art. 5 Abs. 1 c) SDÜ, Ziff. V. 1.4. GKI, § 70 AuslG bzw. § 82 AufenthG).

Art und Umfang der zu fordernden Belege hängen u. a. von dem möglichen Risiko einer illegalen Einwanderung und den örtlichen Gegebenheiten ab. Kommen die Mitarbeiter der Visastelle nach der Bewertung der Plausibilität insbesondere des Reisezwecks und der Bewertung der eingereichten Nachweise zu dem Schluss, dass die Visumerteilungsvoraussetzungen nicht festgestellt werden können, können zunächst weitere Nachweise vom Antragsteller angefordert werden. Kann oder will er diese nicht beibringen, ist der Visumantrag abzulehnen.

Auch für bona-fide-Reisende muss das Vorliegen der Visumerteilungsvoraussetzungen positiv festgestellt werden. Aufgrund der Bekanntheit dieser Personen können jedoch an den Umfang der Nachweispflicht geringere Anforderungen gestellt werden. (…)

4. Beratung im Visumverfahren

Mit der Ablehnung eines Visums wehren die Auslandsvertretungen Versuche der illegalen Zuwanderung ab. Mit der Visumerteilung fördern sie Reise und Begegnung in Deutschland. Es gehört deshalb zu den Aufgaben der Auslandsvertretungen, die Antragsteller über die Voraussetzungen der Visumerteilung zu beraten und auf sachdienliche Anträge hinzuwirken.

Die an die Antragsteller gestellten Anforderungen zum Nachweis und zur Glaubhaftmachung ihres Antrages müssen transparent und allgemein zugänglich sein (z. B. aktualisierte Merkblätter, Informationen auf der Homepage einer Auslandsvertretung, regelmäßige Gespräche mit Presseorganen)."

2. Entstehungsgeschichte des Erlasses

Wie im Rahmen der Einleitung des Erlasses ausgeführt, wurde am 5. August 2004 nach mehrjähriger parlamentarischer Befassung das neue Zuwanderungsgesetz verkündet, das zum 1. Januar 2005 in Kraft trat. Damit erfolge nunmehr erstmals eine umfassende Neuregelung des geltenden Ausländerrechts hin zu einem modernen Zuwanderungsrecht, von dem unter anderem auch das bisherige Visumverfahren betroffen sei. Vor diesem gesetzgeberischen Hintergrund sei es sinnvoll, das bislang geltende Visumverfahren insgesamt zu reformieren und auf eine neue Grundlage zu stellen. Der Zeuge Matthias von Kummer fasste dies in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss mit den Worten zusammen:

„Der Chrobog-Erlass ist sozusagen das Ergebnis einer Fortschreibung, bestimmt einmal durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz und dann eben auch durch das Zuwanderungsgesetz, das ja das ganze Ausländergesetz verändert hat, neue Aufenthaltstitel geschaffen hat usw. Da sahen wir die Notwendigkeit, das Ganze noch einmal neu zu formulieren. Ich denke mal, dass die Veränderungen durch die beiden Gesetze, die ich nannte, da auch deutlich ihren Niederschlag finden und jetzt einfach die Realität widerspiegeln."

Des Weiteren schilderte der Zeuge Matthias von Kummer die Entwurfsphase des Erlasses vom 26. Oktober 2004: So habe es am 8. September 2004 im Auswärtigen Amt eine Abteilungsvorlage an den Staatssekretär Jürgen Chrobog mit dem Entwurf für einen neuen Grundsatzerlass zum Visumverfahren gegeben. Auf dieser Grundlage

sei daraufhin am 15. September 2004 eine Referatsvorlage an Bundesminister Joseph Fischer mit dem Vorschlag ergangen, Grundsätze des Visumverfahrens neu zu regeln.

Diese Vorlage habe nach den Worten des Zeugen Matthias von Kummer folgenden Inhalt gehabt:

„[Die] Aufhebung des so genannten Volmer-Erlasses, also des Erlasses vom 03.03.2000. Fortschreibung und Zusammenfassung der insbesondere durch Terrorismusbekämpfungsgesetz veranlassten Änderung in der Erlasslage."

Bundesminister Joseph Fischer habe die Vorlage dann am 30. September 2004 gebilligt.

Schließlich sei nach vorheriger Abstimmung mit dem BMI am 26. Oktober 2004 der Grundsatzrunderlass zum Visumverfahren ergangen, durch den unter anderem der Erlass vom 3. März 2000 aufgehoben worden sei.

Der Zeuge Matthias von Kummer bestätigte im Anschluss an diesen kurzen chronologischen Abriss, dass es eines so umfangreichen Grundsatzerlass bedurft habe, weil das Terrorismusbekämpfungsgesetz und die veränderte sicherheitspolitische Lage zahlreiche Fortschreibungen der bislang geltenden Erlasslage unumgänglich gemacht hätten. Darüber hinaus sei mit Blick auf das Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 1. Januar 2005 mit dem Aufenthaltsgesetz und der Aufenthaltsverordnung eine weitere grundsätzliche Novellierung innerhalb des Visaverfahrens unabdingbar geworden.

Dem pflichtete auch Bundesminister Fischer während seiner Befragung durch den Ausschuss mit den Worten bei:

„Es gab verschiedene Veränderungen, ohne jeden Zweifel bedingt durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz. Wir hätten uns diesen Erlass etwas früher gewünscht. Aber das Zuwanderungsgesetz blieb ja dann im Verfahren im Bundesrat stecken.

Unser Ziel war, dies zum Anlass zu nehmen, um hier einen neuen Allgemeinerlass Fischer II [– den Erlass vom 26. Oktober 2004 –] zu formulieren."

3. Beteiligung des BMI am Erlass vom 26. Oktober 2004

Dem Erlass vom 26. Oktober 2004 zufolge war die Weisung mit dem Bundesministerium des Innern zuvor abgestimmt worden:

„Erlass ist mit BMI abgestimmt."

Der Zeuge Matthias von Kummer legte diesbezüglich dar, dass eine kritische, aber konstruktive Kommunikation zwischen den Bundesministerien schon während der Entwurfsphase der Weisung stattgefunden habe und so im Vorfeld grundsätzliche Divergenzen hätten ausgeräumt werden können:

„Die Zufriedenheit des BMI ist sehr schwer herzustellen.(…)

Aber seien Sie versichert: Wir haben diesen Erlass mit dem BMI abgestimmt. Abstimmung heißt ja nicht, dass wir ihn dem BMI zeigen und die nicken vielleicht freundlich oder weniger freundlich, sondern da gibt es selbstverständlich auch eine Diskussion. Wir tauschen uns aus. Es gibt auch Anregungen des BMI, Dinge möglicherweise anders zu formulieren. Es wird jährlich hundertfach praktiziert, dass wir natürlich Anregungen des BMI übernehmen, genau wie das BMI Anregungen von uns übernimmt, selbstverständlich."

Die Kritikpunkte des Bundesministeriums des Innern dazu wurden in zwei Vorlagen vom 8. Oktober 2004 und 20. Oktober 2004 an Bundesminister Otto Schily dargestellt. Das Ergebnis der Verhandlungen zwischen dem Bundesministerium des Innern und dem Auswärtigen Amt, die auf Staatssekretärsebene geführt wurden, ist in einem Vermerk vom 28. Oktober 2004 festgehalten. Dieser Vermerk wurde auf Weisung des Abteilungsleiters M. des Bundesministeriums des Innern für eine Rücksprache bei Bundesminister Otto Schily diktiert. Darin heißt es, dass die Kernpunkte der Kritik des BMI teilweise durchgesetzt werden konnten.

Auch Bundesminister Otto Schily wurde zur Zusammenarbeit zwischen den Bundesministerien und zur Einflussnahme auf dort verfasste Weisungen befragt. Er bestätigte, dass in Bezug auf den Erlass vom 26. Oktober 2004 eine Abstimmung mit dem AA stattgefunden habe. Das BMI habe jedoch schon bei den Entwurfserarbeitungen nicht gänzlich Einvernehmen gezeigt. Das AA habe die daraufhin vom BMI verfassten Empfehlungen aber entgegen genommen und zum Teil berücksichtigt. Bundesminister Otto Schily fügte allerdings hinzu, dass aufgrund der jedem Ministerium zustehenden Eigenverantwortlichkeit im Allgemeinen Klarheit darüber bestehe, dass nicht jegliche Kritik anderer Ressorts übernommen werden müsste:

„Selbst da haben wir allerdings – auch da könnte ich jetzt sagen: Nachträglich wäre es mir lieber gewesen, man hätte alle Empfehlungen von unserer Seite übernommen. Aber da gibt es auch eine Eigenverantwortlichkeit und Eigenzuständigkeit des Auswärtigen Amtes. Da ich nicht die Fachaufsicht über das Bundesministerium des Auswärtigen habe, sind meine Möglichkeiten, das durchzusetzen, natürlich auch begrenzt; denn mit Recht sagt der Außenminister: Das ist meine Zuständigkeit; da nehme ich Empfehlungen gerne an oder auch nicht an, so wie ich das in meinem Verantwortungsbereich für richtig halte. – Ich darf noch einmal an die Erläuterung von Roman Herzog im Grundgesetzkommentar erinnern, dass jedes Ministerium die ihm obliegenden Aufgaben eigenverantwortlich regelt. Davon hat auch der durchaus selbstbewusste Außenminister Joschka Fischer Gebrauch gemacht."

Auch hinsichtlich der endgültigen Erlassfassung habe das BMI in Teilen zwar noch Klarstellungsbedarf aber nicht

die Gefahr der Verletzung nationaler oder internationaler Rechtspflichten der Bundesrepublik Deutschland gesehen. So sei letztlich von weiterer Kritik Abstand genommen worden, zumal die Einhaltung des rechtlichen Rahmens für den Erlass vom Auswärtigem Amt ausdrücklich zugesichert worden sei.

4. Reaktion auf den Erlass vom 26. Oktober 2004

Im Rahmen seiner Vernehmung wurde Bundesminister Joseph Fischer vom Ausschuss die Frage unterbreitet, ob er Kenntnis davon habe, wie sich der Erlass vom 26. Oktober 2004 in der Praxis bewährt habe und ob durch diesen Grundsatzerlass vorhandene Probleme bei der Visavergabe, mit denen insbesondere die deutschen Auslandsvertretungen in Mittel- und Osteuropa zu kämpfen gehabt hätten, gemindert oder gar beseitigt werden konnten. Er gab zur Antwort, dass – Rückmeldungen der Auslandsvertretungen zufolge – mit dem Erlass gerade in Brennpunkten wie Kiew gegen Ursachen des Visamissbrauchs angegangen worden und eine Wiederholung dieser Vorfälle nicht zu befürchten sei. Dennoch sehe er die Visaerteilung als permanentes Problemfeld, das der fortwährenden Beobachtung der Umstände vor Ort und der Anpassung an diese bedürfe. Die Regierung sei sich bewusst, dass auch durch eine neue Weisungslage Probleme nicht restlos beseitigt werden könnten:

„Wenn Sie so wollen, sind die Instrumente, die zu Kiew geführt haben, abgestellt. Womit wir es heute zu tun haben, sind die aktuellen Probleme, die in einer Visaerteilungssituation niemals auszuräumen sind, vor allen Dingen in schwierigen Umfeldern nicht. Aber sozusagen entlang des Informationsstranges werden sie kurzfristig gemeldet. Es gibt keine Ausschläge in den Statistiken, die auch nur annähernd an Kiew heranführen. Aber worauf ich schon hinweisen möchte, ist, dass allein die Nachricht, dass es einen neuen Erlass gibt, natürlich in manchen unserer Nachbarstaaten zu einer gewissen Aufmerksamkeit geführt hat, um es einmal milde zu formulieren. In den russischen Medien war dies eine ganz entscheidende Frage. Auch mit Russland, auch auf oberster Ebene, ob europäisch-russische Konsultationen mit dem Präsidenten, ist die Frage der Reisefreiheit eine Frage, die ganz oben angesiedelt ist. Wir bekommen ja auch mit, welche Bedeutung unsere Wirtschaftsbeziehungen in diesem Zusammenhang haben.

Das sind die Fragen. Aber im Sinne, wie Sie gefragt haben, ob es hier irgendwelche Praktikabilitätsdefizite in Größenordnungen gibt, wie wir sie in der Vergangenheit hatten: Nein, das ist mir nicht bekannt.“

5. Rechtliche Bewertung des Erlasses

Den rechtlichen Rahmen für die Erteilung von Visa durch die Auslandsvertretungen stellen für die Bundesrepublik Deutschland als Schengenpartner – wie auch im Erlass vom 26. Oktober 2004 einleitend ausgeführt – das deutsche Ausländerrecht, das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) und die Gemeinsamen Konsularischen (GKI) dar.

Im Hinblick auf den Erlass vom 26. Oktober 2004 wurde die Einhaltung dieses rechtlichen Rahmens von einigen kritischen Stimmen angezweifelt. So stellte der Abgeordnete im Europäischen Parlament Dr. Joachim Wuermeling (CDU/CSU) eine schriftliche Anfrage an die Europäische Kommission, ob Deutschland unter anderem durch den Erlass vom 24. Oktober 2004 den Schengenbesitzstand verletzt habe.

Die schriftliche Antwort erging am 4. August 2004 durch den EU-Kommissar für Justiz und Inneres. In der Antwort heißt es:

„Die Prüfung des ‚Grundsatzrunderlasses‘ vom 26. Oktober 2004, der den Erlass vom 3. März 2000 ersetzt hat, sowie der beiden anderen vor 2004 ergangenen Teilrunderlasse in Bezug auf die Reiseversicherung, führt zu der Schlussfolgerung, dass die durch die vorangegangenen Erlasse verursachten Verstöße gegen die GKI beseitigt worden sind. Diese Schlussfolgerung gilt allerdings nur vorbehaltlich, dass der Kommission alle relevanten Erlasse mitgeteilt worden sind. Es wäre jedoch nützlich, einige redaktionelle Klarstellungen zu dem einen oder anderen Punkt des Erlasses vom 26. Oktober 2004 anzubringen (z. B. bezüglich der Konsequenzen, die aus unvollständigen oder falschen Dokumenten zu ziehen sind). Die Kommission steht mit den deutschen Behörden diesbezüglich in Kontakt.“

D. Die Visumerteilungspraxis an der deutschen Botschaft in Kiew

I. Einführung

Vor dem Hintergrund der Urteilsbegründung im so genannten Kölner „Schleuser-Prozess“ (vgl. oben Teil B Abschnitt I) rückten besonders die möglichen Auswirkungen der Erlass- und Weisungslage auf die Praxis der Visumerteilung an der deutschen Botschaft in Kiew in den Blick des öffentlichen Interesses.

Die im Auswärtigen Amt erlassenen Anordnungen – so das Gericht, das auch Zeugen der Botschaft in Kiew und der Zentrale des Auswärtigen Amts gehört hatte – hätten gerade in der Ukraine die massenhafte Erschleichung von Visa gefördert. Die „veränderte großzügige Visumvergabepraxis“ durch die deutsche Botschaft in Kiew in den Jahren 2001 und 2002 habe dort zu „chaotischen Zuständen“ geführt.

Obwohl den zuständigen Stellen bekannt gewesen sei, dass wegen des nicht zu bewältigenden Massenandrangs von Antragstellern an der Botschaft in Kiew bereits aus Zeitgründen keine genaue Prüfung der Visumanträge habe stattfinden können, seien dennoch keinerlei Maßnahmen zur Erhaltung wenigstens eines Minimums an Prüfungsdichte und -tiefe getroffen worden.

Insofern beschäftigte sich der Untersuchungsausschuss intensiv mit der Frage, ob durch die Visumerteilungspra-

xis der deutschen Auslandsvertretung in Kiew gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde.

II. Vorgehensweise des Ausschusses

Zur Klärung der Vorgänge an der Botschaft in Kiew wurden schwerpunktmäßig die vom Ausschuss beigezogenen Akten der Abteilung 5 des Auswärtigen Amts (Rechtsabteilung) und dabei insbesondere die Akten des Referates 508 (früher: 514), das für Ausländerrecht einschließlich Asylrecht, Visumrecht und Ausländerpolitik zuständig ist, die Akten des Referates 509, dem Referat für Visumrecht bzw. für Einzelfragen und Verwaltungsstreitverfahren in Visumangelegenheiten, sowie die entsprechenden Akten der deutschen Botschaft in Kiew einer intensiven Auswertung unterzogen.

Gesichtet wurden darüber hinaus auch die durch den Ausschuss angeforderten Akten des Bundesgrenzschutzes und des Bundeskriminalamtes, soweit sie Informationen über die Vorgänge an der deutschen Botschaft in Kiew enthielten.

Aufgrund der durch die Auswertung gewonnenen Erkenntnisse wurden in der weiteren Folge vor allem Zeugen aus der Botschaft zur Vernehmung durch den Ausschuss geladen. Dabei beschränkte sich der Ausschuss nicht nur auf eine Ausleuchtung des Geschehens in den Jahren 1998 bis 2004, sondern bezog – mit Blick auf Ziffer II. des Untersuchungsauftrages – auch frühere Vorgänge in die Beweisaufnahme ein.

Zur Praxis der Visumerteilung an der Botschaft in Kiew hörte der Ausschuss zunächst sowohl den ehemaligen deutschen Botschafter, Dr. Eberhard Heyken, der von März 1996 bis August 2000 in Kiew tätig war, als auch seinen direkten Nachfolger, den amtierenden Botschafter Dietmar Gerhard Stüdemann.

Darüber hinaus wurden die Leiter des Rechts- und Konsularreferates der deutschen Botschaft, Nikolai von Schoepff (tätig von Juni 1993 bis Juli 1996), Dr. Oliver Schnakenberg (Juli 1996 bis September 1999), Dr. Martin Schäfer (November 1999 bis Juni 2002) und dessen derzeit amtierender Nachfolger Roland Schißau sowie Klara Hoppmann (Leiterin der Visastelle von August 1998 bis Ende Juli 2002) und ihre auch derzeit noch in Kiew tätige Nachfolgerin Regina Mittner-Robinson befragt.

Zudem lud der Ausschuss den Leiter einer im Jahr 2000 durch das Auswärtige Amt durchgeführten Sonderinspektion an der deutschen Botschaft in Kiew, Dr. Axel Weishaupt, ebenso wie den seit Mai 2001 in Kiew tätigen Verbindungsbeamten des Bundesgrenzschutzes, Claus-Peter Leber, und Beamte des Bundeskriminalamtes, die vor allem zur Zusammenarbeit der Botschaft in Kiew mit den Sicherheitsbehörden befragt werden sollten, zur Zeugeneinvernahme.

III. Die Entwicklung der Visumerteilungszahlen an der deutschen Botschaft in Kiew von 1990 bis 2004

Zur Verdeutlichung der Entwicklung der Visumerteilungszahlen an der deutschen Botschaft in Kiew stellte das Auswärtige Amt dem Untersuchungsausschuss auf der Grundlage des Beweisbeschlusses 15-58 eine Übersicht zur Verfügung, in der die Anzahl der unter anderem auch bei der deutschen Botschaft in Kiew in den Jahren 1990 bis 2004 gestellten, zurückgewiesenen und abgelehnten Anträge auf Erteilung eines Visums zusammengestellt erfasst worden waren (Dokument Nr. 169).

Anzahl und Schicksal der an der Visastelle in Kiew bearbeiteten Visumanträge lassen sich der Tabelle auf Seite 202 entnehmen.

Während unter zurückgewiesenen Visumanträgen in diesem Zusammenhang üblicherweise nicht angenommene Anträge – etwa wegen fehlender Unterlagen – zu verstehen sind, werden unter der Kategorie „abgelehnt“ formale Ablehnungen von ordnungsgemäß gestellten Anträgen erfasst.

Die Anzahl der erteilten Visa an der Botschaft in Kiew erreichte nach dieser Statistik im Jahr 2001 mit ca. 297 000 ihren höchsten Stand. Danach entwickelten sich die Zahlen wieder rückläufig und lagen im Jahr 2003 mit rund 135 000 erteilten Visa bereits unter dem Niveau des Jahres 1994, in dem erstmalig etwa 157 000 Visumanträge positiv beschieden worden waren.

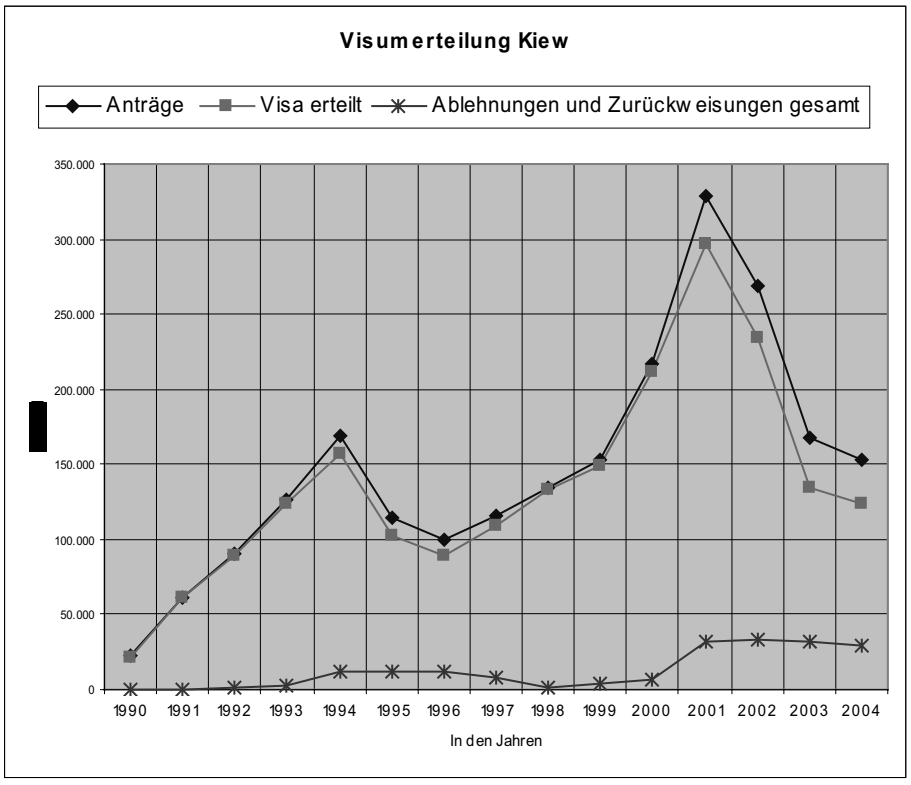
Gleichzeitig stieg auch die Ablehnungsquote stark an. Während sie im Jahr 1991 mit 0,5 Prozent am niedrigsten war und – nach einem zwischenzeitlichen Höchststand von 11,7 Prozent im Jahr 1996 – im Jahr 1998 wiederum bei unter 1 Prozent lag, stieg sie bis zum Jahr 2002 auf 11,4 Prozent und im Jahr 2003 auf schließlich 19,3 Prozent an, wo sie sich auch im Jahr 2004 hielt (siehe Abbildung Seite 202).

Zur Erläuterung der vorgelegten Zahlen wies das Auswärtige Amt darauf hin, dass eine systematische Visumstatistik erst seit 1998 geführt werde. Man sei daher gezwungen gewesen, die Zahlen für den Zeitraum vor 1998 den jährlich erstellten Geschäftsberichten der Auslandsvertretungen zu entnehmen.

Zudem habe man an den Auslandsvertretungen ein der Antragsprüfung vorgeschaltetes Beratungsverfahren eingeführt, so dass nunmehr unvollständige und daher zurückzuweisende Anträge nicht mehr statistisch erfasst werden würden.

Neben der dem Ausschuss vom Auswärtigen Amt auf der Grundlage des Beweisbeschlusses übermittelten Zahlen zur Visumerteilung an der Botschaft in Kiew zwischen 1990 und 2004 finden sich auch eine Reihe weiterer statistischer Einzellisten in den Akten. Die absoluten Zahlen variieren dabei zum Teil marginal; die prozentualen Tendenzen sind jedoch im Wesentlichen identisch.

Jahr	Anträge	Visa erteilt	Prozent	Ablehnungen und Zurückweisungen	Prozent
1990	22 197	21 930	*98,8*	267	*1,2*
1991	61 169	60 854	*99,5*	315	*0,5*
1992	90 395	89 408	*98,9*	987	*1,1*
1993	126 342	123 942	*98,1*	2 400	*1,9*
1994	168 737	157 337	*93,2*	11 400	*6,8*
1995	114 959	102 559	*89,2*	12 400	*10,8*
1996	100 421	88 642	*88,3*	11 779	*11,7*
1997	116 273	108 768	*93,5*	7 505	*6,5*
1998	134 969	133 420	*98,9*	1 549	*1,1*
1999	152 436	148 628	*97,5*	3 808	*2,5*
2000	217 287	211 072	*97,1*	6 215	*2,9*
2001	329 258	297 391	*90,3*	31 867	*9,7*
2002	268 164	234 262	*87,4*	33 902	*12,6*
2003	167 294	135 007	*80,7*	32 287	*19,3*
2004	153 210	123 437	*80,6*	29 773	*19,4*



IV. Die tatsächliche Situation der deutschen Botschaft in Kiew bis 1998

Bereits Mitte der 90er Jahre kam es an der deutschen Botschaft in Kiew erstmalig zu einem Anwuchs der Visumerteilungszahlen auf jährlich über 150 000. Nach Auskunft des ehemaligen Leiters der Rechts- und Konsularabteilung an der deutschen Botschaft in Kiew, Nikolai von Schoepff, in seiner Vernehmung durch den Ausschuss soll es dabei schon damals in erheblichem Maße zur Erschleichung von Visa gekommen sein. Neben den Bereichen „Touristenvisa“ und „Aussiedler“ habe dies vor allem die Gruppe der Kontingentflüchtlinge betroffen.

Nikolai von Schoepff, der zwischen 1993 und 1996 in Kiew tätig war, konnte sich zwar nicht mehr daran erinnern, wie zu seiner Amtszeit die Visumstatistik in Kiew geführt worden war. Er stellte jedoch die statistischen Angaben des Auswärtigen Amts grundsätzlich infrage und stützte sich dabei im Wesentlichen auf einen Vermerk des damaligen deutschen Botschafters in der Ukraine, Arnot, aus November 1994, wonach die Botschaft in Kiew zwischen 15 000 und 20 000 Visa monatlich erteile. In einem weiteren Schreiben, das ihm zwar nicht vorliege, an das er sich aber erinnere, sei sogar von jährlich bis zu 250 000 erteilten Visa in Spitzenzeiten die Rede.

Auch nach seiner Auffassung seien die Zahlen sogar eher steigend gewesen. Dafür spreche insbesondere, dass man während seiner Amtszeit die Anzahl der Ortskräfte habe erhöhen müssen.

1. Strukturelle Probleme zwischen 1993 und 1996

Für die Zustände an der deutschen Botschaft in Kiew während seiner Amtszeit machte der Zeuge überwiegend strukturelle Gründe verantwortlich:

a) Räumliche Ausstattung

Als eine der ersten Ursachen benannte Nikolai von Schoepff zum einen die aus seiner Sicht völlig unzureichende räumliche Ausstattung der zweitgrößten Visastelle der Welt, die sich damals in zwei Räumen von je 15 bzw. 19 Quadratmetern befunden und lediglich über drei Schalter verfügt habe. Nicht einmal 2 Quadratmeter hätten so jedem Mitarbeiter zur Verfügung gestanden. Auch die Aufnahmestelle für das Verfahren für Kontingentflüchtlinge sei völlig notdürftig in einem einfachen Container ohne Heizung, ohne Toilettenanlage und vor allem ohne Sicherheitsschalter untergebracht gewesen; zudem seien die Sicherheitsvorrichtungen gegen Einbruch und Diebstahl unzureichend gewesen. Die Arbeitsstelle für Aussiedler sei in einer nicht näher bewachten Privatwohnung ungefähr 500 Meter von der Botschaft entfernt untergebracht worden, in der auch amtliche Dokumente und Siegel verwahrt worden seien. Der Zeuge führte dazu aus:

„Ich habe mich mit den beiden Sachbearbeitern, die dort tätig waren, unterhalten. Die sagten, ihrem Eindruck nach (…) konnte der KGB in der Form des SBU jederzeit eindringen.“

In diesem Zusammenhang kritisierte Nikolai von Schoepff, der selber immer in unmittelbarer Nähe zur Visastelle untergebracht war, vor allem ein aus seiner Sicht gegenüber diesen Zuständen demonstriertes gewisses politisches Desinteresse des Auswärtigen Amts unter Leitung des damaligen Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, der seiner Erinnerung nach die Botschaft – ebenso wie seine Staatssekretäre – kein einziges Mal in dieser Zeit besucht habe, obwohl die Zentrale sowohl vonseiten der Botschaft als insbesondere auch vom Botschafter selber wiederholt auf die Missstände hingewiesen worden sei.

Lediglich der damalige Leiter des Referates 514 (heute 508) im Auswärtigen Amt habe sich bemüht – dies zeige ein Vermerk vom 10. Oktober 1995 (Dokument Nr. 170) –, nach einer Dienstreise in die Ukraine auf die besondere Situation in Kiew hinzuweisen:

„Wir sind zurzeit wohl die westlichste Botschaft in Kiew, die sowohl hinsichtlich des Botschaftsgebäudes wie auch der Unterkunft für den Botschafter am schlechtesten untergebracht ist. Die räumliche Enge der Visumstelle ist unzumutbar. Nur Dank des Einsatzes aller Mitarbeiter und Dank ihrer guten Zusammenarbeit kann der Visumbetrieb reibungslos aufrechterhalten werden. Das bauliche und innere Bild der Botschaft Kiew, in die die Visumstelle auf engstem Raum eingepfercht ist, ist keine Visitenkarte für Deutschland.“

Letztlich seien aber alle Versuche erfolglos geblieben, die räumliche Situation auch durch hochrangige Interventionen, etwa gegenüber dem damaligen Bundesminister der Finanzen Dr. Theodor Waigel (CSU) anlässlich seiner Besichtigung der Visastelle in Kiew im Januar 1995 oder gegenüber dem Staatssekretär im Bundesministerium des Innern a. D. Prof. Dr. Kurt Schelter und dem Vizepräsidenten des BKA Bernhard Falk während ihres Besuchs in Kiew im Mai 1996, entscheidend zu verbessern.

b) Personelle Situation

Als zweiten strukturellen Mangel benannte der Zeuge Nikolai von Schoepff die aus seiner Sicht ebenfalls völlig unzureichende personelle Ausstattung des Konsulats. So sei zu seinem Dienstantritt in Kiew im Juni 1993 nur ein entsandter Beamter des mittleren Dienstes, ein so genannter Entscheider, für die Visumvergabe zuständig und gleichzeitig für die Führung der damals sieben ebenfalls dort tätigen so genannten Ortskräfte verantwortlich gewesen.

Diese Ortskräfte, die im Visumverfahren überwiegend zur Entgegennahme von Anträgen sowie zur Befragung der Antragsteller bezüglich der Antragsvoraussetzungen bzw. über die Beweggründe der Reise eingesetzt würden, seien von der damaligen ukrainischen Diplomatenbetreuungsagentur, das heißt von staatlicher Seite, gestellt worden. Man sei daher davon ausgegangen, dass sie sich vollständig in der Hand des Sicherheitsdienstes SBU befanden.

Nachdem in Absprache mit dem Botschafter Ende 1993 schrittweise fast alle Ortskräfte entlassen worden seien,

habe man diese Vermutung auch bestätigt gesehen, weil plötzlich zwei der ehemaligen Mitarbeiter hochrangige Posten im ukrainischen Außenministerium bekleidet hätten.

Vor diesem Hintergrund wurde etwa mit Schreiben vom 26. November 1993 gegenüber der Zentrale mehr Personal eingefordert. So habe man die Anzahl der nunmehr selbst ausgewählten Ortskräfte im Visabereich der Botschaft von ursprünglich sieben bis zehn auf 14 Mitarbeiter im Jahr 1994 bzw. 20 im Jahr 1995 und schließlich im Jahr 1996 auf insgesamt 25 Personen steigern können. Gleiches gelte auch für die Entscheider, deren Zahl sukzessive von einem Mitarbeiter auf insgesamt vier entsandte Konsularbeamte angewachsen sei.

Gleichwohl habe aufgrund der großen Antragszahlen die Ermessensentscheidung letztlich in der Hand der die Interviews führenden Ukrainer gelegen und nicht in der Hand deutscher Konsularbeamter.

„Der Deutsche kann überhaupt nicht mehr nachvollziehen, was Stunden vorher am Schalter besprochen worden ist, und (…) muss für bare Münze nehmen, was die ukrainische Ortskraft so oder so aufgeschrieben hat."

c) Mafiose Strukturen

Ein weiterer struktureller Mangel, der die Erschleichung von Visa an der deutschen Botschaft begünstigt habe, sei, so Nikolai von Schoepff, die „sehr schwierige Lage auf der Straße" und die damit verbundene strukturierte Einflussnahme durch die organisierte Kriminalität gewesen. Zur Visastelle sei nur gekommen, wen die dortige „Mafia" durchgelassen habe. Auch hierüber sei fortlaufend – aber letztlich wiederum ergebnislos – berichtet worden. So etwa anlässlich des Besuchs des ukrainischen Staatspräsidenten in Bonn am 26. Juni 1995 (Dokument Nr. 171):

„Die Arbeit der Visastelle der Botschaft wird in den letzten Monaten wieder verstärkt von Vertretern der ukrainischen Mafia bedroht, die rund um die Botschaft postiert sind. Diese ca. 50 jungen Männer verlangen von ukrainischen Visa-Petenten Standgebühren in der Visastelle von bis zu 200 US-Dollar. Auch versuchen sie, Leute zu schleusen, indem sie Petenten, die bezahlt haben, vordere Plätze in der Visa-Schlange vermitteln. Die ukrainisch-deutschen Ortskräfte, die vor der Botschaft Dienst tun, werden zunehmend von diesen Banden unter Druck gesetzt. (…)

Botschaft bittet, die Sicherheitslage vor der Botschaft auch im Rahmen des Staatsbesuchs von Präsident Kutschma in Bonn anzusprechen. Botschaft bittet weiterhin, die Sicherheitslage auch vor der Botschaft aktiv in die Zusammenarbeit im Rahmen des Abkommens zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität vom Februar 1995 einzubeziehen. Botschaft bittet, dass im Rahmen des bilateralen Abkommens, jeweils kurzfristig, beispielsweise für zwei Wochen, Beamte der Bundesgrenzschutzdirektion oder des Bundeskriminalamtes nach Kiew abgeordnet werden, um die Ortskräfte vor Ort zu unterstützen und eine Einflussnahme der Mafia zu verhindern. Die schwierige Lage vor der Botschaft schadet der Reputation unseres Staates und muss unbedingt und entschieden verbessert werden."

Im Umfeld der Visastelle sei es sogar zu Schießereien gekommen. Hierüber berichtete der Zeuge Nikolai von Schoepff dem Auswärtigen Amt in einem Bericht vom 17. Februar 1994 (Dokument Nr. 172):

„Am 16. Februar hat am frühen Nachmittag etwa 100 m vom Kanzleigebäude der Botschaft entfernt in der Uliza Tschkalowa eine Schießerei zwischen zwei rivalisierenden Mafiabanden stattgefunden, bei dem ein ukrainischer Staatsbürger zu Tode kam. Eine Auseinandersetzung zwischen Kriminellen hatte bereits eine Woche zuvor auf einem Hinterhof zu einem Toten geführt. Botschaft sieht engen Zusammenhang zwischen diesen Morden und den in der Ul. Tschkalowa in der Nähe des Kanzleigebäudes bzw. der Botschaftsbaracke postierten jungen Mafiamitgliedern, die versuchen, ukrainische bzw. deutsche Bürger beim Betreten des Botschaftsgeländes zu behindern."

Im Kampf gegen die Schlangen vor der Botschaft, vor der sich zu jener Zeit jeden Tag zwischen 2 000 und 3 000 Personen versammelt hätten, habe man daraufhin erfolgreich versucht, jeden Antrag bereits bei der ersten Vorsprache entgegenzunehmen und damit Wartezeit für die Antragsteller zu vermeiden, um der Mafia vor Ort jegliche Einflussmöglichkeit zu entziehen. Erst anschließend sollten die Anträge abgelehnt werden. Damit sei auch die nach seiner Erinnerung große Anzahl von Anträgen in seiner Amtszeit sowie eine entsprechend hohe Ablehnungsquote von teilweise bis zu 60 Prozent zu erklären.

Aber auch die ukrainischen Ortskräfte, die ihrerseits über keinen diplomatischen Schutz verfügten, seien dem massiven Druck ausgesetzt gewesen:

„Mir haben Ortskräfte berichtet, dass der SBU abends zu ihnen nach Hause gegangen ist, an die Tür geklopft, geschlagen und sie unter Druck gesetzt hat (…)."

Dabei sei es auch zu einigen Korruptionsfällen gekommen.

d) Visumpolitik des Auswärtigen Amts unter Leitung des damaligen Bundesministers Dr. Klaus Kinkel

Als letzten strukturellen Mangel kritisierte der Zeuge Nikolai von Schoepff schließlich die aus seiner Sicht „nicht realitätsorientierte Visumpolitik" des Auswärtigen Amts im Bereich Touristenvisa in den Jahren seiner Tätigkeit dort. Angesichts der schwierigen Verhältnisse vor Ort wurde nicht etwa restriktiveres Vorgehen gefordert, sondern man habe – ganz im Gegenteil – Ermessensentscheidungen in jenen Jahren noch weiter eingeschränkt und damit Missbrauch gefördert.

Dies habe dazu geführt, dass letztlich „der normale Professor aus Lemberg" oder im Kultur- und Sportbereich tätige Personen nicht mehr in der von der Mafia kontrollierten Visaschlange erschienen seien. Hierzu der Zeuge Nikolai von Schoepff wörtlich:

„[Die Situation Mitte der 90er Jahre] war inhuman gegenüber den Antragstellern. Darüber brauche ich nicht groß nachzudenken: 2.000 Mann auf der Straße – keine Toilette, gar nichts – in der Hand der Mafia. (…) Eine Visastelle, die sozusagen nicht geeignet war, in irgendeiner Form Touristenvisa auszugeben, und wo sie dann diese Erlasse haben, die uns gedrängt haben, doch Touristenvisa auszustellen (…).“

Der Zeuge zitierte in diesem Zusammenhang auch einen Erlass des Auswärtigen Amts vom 2. Mai 1994 (Dokument Nr. 173), der dies verdeutlichen sollte. Dieser sei zwar lediglich an die Botschaft in Kiew gerichtet gewesen, mache jedoch einen regelrecht grundsätzlichen Eindruck, zumal dort auch die Neufassung der Visa-Merkblätter, die die Visastelle an Antragsteller zur Beschleunigung des Verfahrens ausgibt, gefordert werde.

Dort heißt es in einer Passage, die durchaus eine gewisse Ähnlichkeit mit dem heute häufig kritisierten Grundsatz „in dubio pro libertate – Im Zweifel für die Reisefreiheit“ aufzuweisen vermag:

„Unsere Visumpolitik steht unter dem Motto ‚soviel Reisefreiheit wie möglich; soviel Kontrolle wie nötig‘. In diesem Rahmen ist jede Auslandsvertretung aufgerufen, in Kenntnis der örtlichen Lage grundsätzlich selbst zu entscheiden und ihr Ermessen bei der Prüfung von Visumanträgen voll auszuschöpfen. Hierzu gehört vor allem die Prüfung der Rückkehrbereitschaft. Es sollte dabei der Grundsatz gelten: ‚Im Zweifel für den Antragsteller‘. Lediglich bei begründetem Zweifel sollen Visa versagt werden. Geringe Verdachtsmomente alleine sind nicht ausreichend. Vielmehr müsste sich der Verdacht verdichten und plausibel begründet werden können. Ziel unserer Visumpolitik bleibt die Förderung des Reise- und Besucherverkehrs gerade auch aus den neuen, unabhängigen Staaten.“

Die Zentrale weise darüber hinaus im weiteren Verlauf des Dokuments, so Nikolai von Schoepff, strenge Vorgaben der Visastelle, die den Ortskräften für die Prüfung des Reisezwecks und der Rückkehrbereitschaft der Antragsteller bis dato von ihm an die Hand gegeben worden waren, wie etwa die Beschränkung einer Einladung auf höchstens zwei ukrainische Gäste, die Begrenzung der Reisedauer bei Unklarheiten bezüglich der Bonität des Einladers oder die Forderung nach Kopien des Passes, als zu schematisch und nicht angebracht zurück:

„Wichtig ist die flexible und auf den konkreten Einzelfall zugeschnittene Anwendung der rechtlichen Bestimmungen. Sie sollen nicht schematisch in jedem Fall angewendet werden. Vielmehr ist ihre Notwendigkeit in jedem Einzelfall sorgfältig zu prüfen (…).“

Diesem Erlass war am 18. April 1994 ein Telefonat des Zeugen Nikolai von Schoepff mit dem damaligen Referatsleiter 514 im Auswärtigen Amt vorausgegangen. Dort habe dieser ausweislich eines Berichtes der Botschaft vom 5. Mai 1994 (Dokument Nr. 174) an die Zentrale erklärt,

„(…) dass es die Politik von 514 wäre, lieber einen ‚Ukrainer mehr auf Besuch in Deutschland zu haben als einen zu wenig‘.“

Auch im Zusammenhang mit der sich merkbar häufenden Einladung junger Frauen durch Import-Export-Firmen im Jahr 1994 sei die Praxis der Botschaft, Anträge immer pauschal abzulehnen, da – wie mit Bericht vom 13. Dezember 1994 (Dokument Nr. 175) übermittelt – stets junge, nicht alte Frauen, die zudem nicht der deutschen Sprache mächtig waren, von Männern, die ihrerseits weder ukrainisch noch russisch sprachen, eingeladen worden seien, vom Auswärtigen Amt kritisiert worden. So heiße es bereits kurz zuvor in einem Erlass vom 29. November 1994 (Dokument Nr. 176), den er für schieren „Wahnsinn“ gehalten habe:

„Eine pauschale Ablehnung der Visumanträge junger Mädchen und Männer, die auf Einladung von Import-Export-Firmen in die Bundesrepublik Deutschland reisen wollen, ist problematisch und sollte deshalb nicht erfolgen. Es ist darauf zu achten, dass Ablehnungsgründe, die sich durch eine Einzelfallprüfung ergeben, in einem Verwaltungsgerichtsverfahren Bestand haben. Bei pauschalen Ablehnungen ist dies nicht sichergestellt.

Sollte eine Import-Export Firma auffallend häufig junge Frauen und Männer einladen, ist hierüber zu berichten. AA wird unter Einschaltung der zuständigen Innenbehörden diese Firmen auf den Verdacht des Mädchenhandels bzw. der Einschleusung hin überprüfen lassen. Gewonnene Erkenntnisse werden der Vertretung mitgeteilt, sodass eventuell vor Ort geeignete Schritte im Zusammenhang mit der Visumerteilung eingeleitet werden können.“

Daraus eventuell eine Forderung nach einer jeweils individuellen und nicht bloß pauschalen Begründung abzuleiten, sei falsch, da bei Ablehnung eines Visumantrags in der Regel ohnehin nie eine Begründung erfolge, sondern lediglich im Falle einer Remonstration.

An dieser Einschätzung habe auch ein weiterer Drahterlass vom 29. November 1994 (Dokument Nr. 177) nichts ändern können, der zur Bekämpfung illegaler Einreise Folgendes angeregt hatte:

„Eine strenge Prüfung bei bestimmten Risikogruppen (z. B. im Bereich Menschenhandel, Prostitution) stellt ein weiteres wichtiges Element dar, die illegale Einwanderung einzudämmen.“

Gleiches gelte für den Leitfaden zur Visumerteilung durch die deutschen Auslandsvertretungen vom 20. August 1993 (Dokument Nr. 134). Dort heißt es:

„Ein Visum wird demnach nicht erteilt, (…) wenn die Vertretung den Eindruck gewinnt, dass der Antragsteller den Besuch zu einem anderen Zweck, als beantragt, nutzen will. (…) Vor Visumerteilung macht sich daher die Vertretung ein Bild von der Person des Antragstellers, um zu einer positiven Prognose über die Rückkehrwilligkeit zu kommen. Dabei spielt insbesondere die feste Verwurzelung im Heimatland (…) eine Rolle. (…)

Bei der Entscheidung, ob ein Visum erteilt wird, sind die Vertretungen angewiesen, von ihrem Ermessen positiv zugunsten der Antragsteller Gebrauch zu machen. Die gesetzlichen Auflagen bei der Prüfung müssen eingehalten werden."

So sei das Auswärtige Amt mit einer einfachen Prüfung nicht zufrieden gewesen, sondern habe vielmehr gerichtsfeste Beweise gefordert. Dies sei aber insbesondere mit den ukrainischen Ortskräften alleine nicht leistbar gewesen, sondern hätte staatsanwaltschaftliche Ermittlungen in Deutschland erfordert, so die Botschaft im Bericht vom 13. Dezember 1994.

Der Zeuge sah sich in seiner Auffassung auch durch das Schreiben des damaligen Bundesministers des Innern, Manfred Kanther, an Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, vom 19. September 1994 bestätigt, in dem dieser nach Zeitungsberichten dem Auswärtigen Amt vorgeworfen habe, „in eklatanter Weise gegen Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland zu verstoßen". Dies habe er – der Zeuge Nikolai von Schoepff – auch in einem provokanten Schreiben an die Zentrale vom 12. Oktober 1994 (Dokument Nr. 178), das vom damaligen Botschafter unterschrieben worden sei, zum Ausdruck bringen wollen:

„Botschaft wäre auch interessiert zu erfahren, ob die auf Wunsch des Auswärtigen Amtes praktizierte liberalere Visapolitik der Botschaft, u. a. Zulassung von Faxeinladungen, sowie Anwendung des vom Amt gewünschten Grundsatzes für die Visaabfertigung – ‚im Zweifel für den Antragsteller' trotz schwieriger Überprüfungsmöglichkeiten für die Botschaft – sich in den letzten Monaten in einer Erhöhung der Asylanträge von Touristen aus der Ukraine widerspiegelt."

Nach alledem sei zusätzlich durch die Schaffung von Ausnahmetatbeständen durch das Auswärtige Amt, die noch weiter in die Ermessensspielräume eingegriffen hätten, die Visumvergabe nicht nur lediglich liberaler, sondern noch großzügiger gestaltet worden.

aa) Erleichterungen für Messebesucher

So hätten etwa beginnend im Jahr 1994 insbesondere die Geschäftsführungen der deutschen Messegesellschaften für die Besucher ihrer Veranstaltungen aus Wirtschaftsförderungsgründen Visumerleichterungen erbeten und Ausnahmen vom Einladungserfordernis nach § 84 AuslG gefordert.

Obgleich die Botschaft dies zunächst verweigert habe, seien 1994 oder 1995 nach seiner Erinnerung entweder ein grundlegender Erlass oder mehrere Einzelerlasse der Zentrale ergangen, wonach bei Vorlage eines Messe-Vouchers ohne entsprechende Kostenübernahmeerklärung und Vorlage von Reiseunterlagen die Erteilung eines Visums ermöglicht worden sei.

bb) Erleichterungen für Pauschalreisende

Auch das vom Auswärtigen Amt vorgesehene Verfahren für die Visumvergabe an Pauschalreisende, das als weiterer großer Ausnahmebereich für eine Visumerteilung lediglich den Nachweis eines ausreichenden Versicherungsschutzes verlangt habe, verhinderte nach Ansicht des Zeugen Nikolai von Schoepff darüber hinaus eine sinnvolle Einzelprüfung und habe zudem praktisch den § 84 AuslG außer Kraft gesetzt. So sei die Botschaft durch Plurez vom 8. Februar 1993 (Dokument Nr. 179) wie folgt angewiesen worden:

„Die Einführung von Verpflichtungserklärungen nach § 84 AuslG gemäß Bezug-Plurez hat hier zu zahlreichen Anfragen und Beschwerden auch aus dem parlamentarischen Bereich geführt. AA und Auslandsvertretungen sehen sich konfrontiert mit der Abwägung zwischen Reisefreiheit und der Verhinderung illegalen Aufenthalts. Problematik wurde erneut mit BMI mit folgendem Ergebnis erörtert: BMI stimmt nunmehr der Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen für Pauschalreisende grundsätzlich zu. Visa können ohne Auflagen gemäß § 14 AuslG, insbesondere ohne Verpflichtungserklärung gemäß § 84 AuslG erteilt werden. (…)

Vertretungen werden gebeten, bei Touristen, die über einen Reiseveranstalter Pauschalreisen – Unterkunft, bei derartigen Reisen übliche Verpflegung, Hin- und Rückfahrt/-flug – gebucht und den Nachweis über die Vorauszahlungen erbracht haben – hier wird um sorgfältige Prüfung gebeten –, von der Vorlage einer Verpflichtungserklärung (…) abzusehen. Nachgewiesen werden muss jedoch ausreichender Versicherungsschutz."

Die Passage

„Erleichterungen entbinden Vertretungen jedoch nicht von sorgfältiger Beobachtung der Entwicklung und Berichterstattung über Missbrauch, sobald dieser bekannt wird. Insbesondere wird um sorgfältige Prüfung der Seriosität der Reiseunternehmen und der Rückkehrwilligkeit der Reisenden gebeten."

habe man anhand der geschilderten Realität vor Ort interpretieren müssen. Insbesondere die Überprüfung der Seriosität eines Unternehmens in Deutschland durch die Botschaft in Kiew habe sich vor dem Hintergrund des beschriebenen Personalbestandes grundsätzlich als problematisch erwiesen.

So sei immer besonders kritisch gewesen, dass es zu dieser Zeit in Deutschland möglich war, ein Reisebüro mit einer schlichten Gewerbeanmeldung zu gründen. Daher habe man in Kiew bei Reisebüros immer einen GmbH-Mantel mit einem nachweisbaren Eigenkapital von mindestens 50 000 DM gefordert, auf das man im Missbrauchsfall habe zurückgreifen können. Zudem habe man vonseiten der Botschaft über die Ausstellung von Sammelvisa versucht, Reisegruppen während der Reise zusammenzuhalten und dadurch etwaigen Missbrauch einzudämmen. Doch auch hier seien die Vorgaben der Botschaft trotz der Situation vor Ort vom Auswärtigen Amt als zu schematisch kritisiert worden.

Als Voraussetzung für die Erteilung von Sammelvisa hatte das Auswärtige Amt in einem Erlass vom 24. Mai 1993 (Dokument Nr. 180) zuvor schon eine Überprüfung

der Seriosität von Reiseunternehmen gefordert, die sich aufgrund der Arbeitsbedingungen für die Botschaft aus Sicht des Zeugen als nicht möglich erwies:

„(…) Deshalb ist die Ausstellung von Sammelvisa an Teilnehmer von Pauschalreisen mit listenmäßiger Antragstellung durch Reiseunternehmen nicht unproblematisch. In diesen Fällen darf die Ausstellung von Sammelvisa nicht dazu führen, dass eine Einzelfallprüfung nicht mehr stattfindet. Die Auslandsvertretungen müssen sich auf jeden Fall über die Seriosität des Reiseunternehmens vergewissern und zumindest stichprobenartig – und wann immer dies nötig erscheint – die Rückkehrwilligkeit der Reisenden überprüfen. (…)

Nur wenn dieses selbst entsprechende Prüfungen im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit der Reiseteilnehmer vornimmt und garantiert, dass deren Lebensunterhalt im Bundesgebiet gesichert ist (…), kommt die Erteilung von Sammelvisa in Betracht."

Durch Schreiben des Auswärtigen Amts vom 21. Juni 1994 (Dokument Nr. 181) sei die Situation – nach Ansicht des Zeugen Nikolai von Schoepff – dann sogar der völligen Willkür überlassen worden, weil der Botschaft die Erteilung von Sammelvisa untersagt worden sei. In Zusammenhang mit einem auf Wunsch des Auswärtigen Amts durch das BMI erstellten Bericht über die Erkenntnisse der Länder zur Rückkehrbereitschaft von Visumantragstellern werden dort unterschiedliche Vorschläge zur Verbesserung der Kontrolle gemacht. Neben der Hinterlegung einer Kaution, die der Zeuge jedoch mangels Rückkehranreiz als ungeeignet qualifizierte, weil sie nur als sichere Verwahrungsmöglichkeit für „unsauberes" Geld gedient habe und häufig verfallen sei, und der Prüfung der Rückkehrwilligkeit seien Sammelvisa für Staatsangehörige aus der GUS zu vermeiden. Zur Begründung wird ausgeführt:

„Rückreise ist von Reiseunternehmen oft überhaupt nicht vorgesehen, gemeinsame Reise endet sofort hinter der Grenze; die dann getrennt weiterreisenden Touristen legen den Ausländerämtern Kopien der Sammelvisa vor."

Er habe, sagte Nikolai von Schoepff in seiner Einvernahme vor dem Ausschuss, dieses Schreiben, das nur mit den Worten „Zur Unterrichtung" überschrieben ist, immer als Folgeerlass zum ohnehin schon äußerst liberalen und aus seiner Sicht nicht zu verantwortenden Erlass vom 8. Februar 1993 gesehen, der dadurch noch weiter aufgeweicht worden sei. Die Passage „Vermeidung von Sammelvisa für Staatsangehörige" habe eindeutig Weisungscharakter. Im Übrigen werde das unsauber formulierte Schreiben sogar selbst am Ende als „Runderlass", der grundlegenden Form eines Erlasses, qualifiziert. Nach Ansicht des Zeugen zeige dies „die schlampige Art, wie in der Zentrale gearbeitet worden ist".

Letztlich sei dieser Erlass, dessen Formulierung aus seiner Sicht „reiner Irrsinn" gewesen sei, jedoch nur exemplarisch für andere.

cc) Erleichterungen bei Vorlage einer Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG

Am meisten habe jedoch während seiner Dienstzeit, so der Zeuge Nikolai von Schoepff, die Möglichkeit der Vorlage von Proforma-Einladungen nach § 84 AuslG die Visavergabe ungünstig beeinflusst, weil sie vermutlich – man habe das damals nicht klar erkennen können – ohne wirkliche Überprüfung der Bonität des Einladenden ausgesprochen worden seien.

So habe insbesondere das Ausländeramt Berlin seiner Erinnerung nach Sozialhilfeempfängern bis zu zehn Einladungen pro Tag ausgestellt, ohne deren Bonität zu prüfen. Im Gespräch oder im Interview mit Antragstellern, die eine solche Einladung vorgelegt hätten, sei dann herausgekommen, dass überhaupt keine Verbindung zu dem Einladenden bestehe.

Diese Vorgänge habe man dann auch dem Bundesministerium des Innern unter dem damaligen Bundesminister Manfred Kanther gemeldet, ohne darauf eine Antwort erhalten zu haben. Stattdessen sei im Rahmen eines Projektes zur Kooperation in der Bekämpfung organisierter Kriminalität sogar die Technologie der Schengenvisa – Materialien für die Erstellung von Visaetiketten – an die hoch korrupte ukrainische Regierung verkauft worden.

Der Botschaft selber sei es im Übrigen verwehrt gewesen, die Bonität der Gastgeber selber zu prüfen. So habe es in einem Erlass zur Visumerteilung vom 29. Dezember 1995 (Dokument Nr. 182) geheißen:

„Zwar ist bekannt, dass die Ausländerbehörden die Bonität der Gastgeber nicht immer bereits anlässlich der amtlichen Beglaubigung der Unterschrift prüfen oder über die durchgeführte Prüfung einen Vermerk auf der Verpflichtungserklärung anbringen. Gleichwohl kann die Auslandsvertretung aus datenschutzrechtlichen Erwägungen die Visaerteilung nicht im Regelfall von der Vorlage derartiger Nachweise abhängig machen. Es wird deshalb gebeten, vom Gastgeber Verdienstnachweise, Bankbescheinigungen u. ä. nur dann zu fordern, wenn im Verlauf der Einzelfallprüfung begründete Zweifel an der Solvenz entstehen, die sich auf andere Weise nicht ausräumen lassen."

Auch die vermehrte fakultative Befragung der Ausländerbehörden sei damals auf Bedenken gestoßen. Ausweislich des Erlasses vom 23. Februar 1994 (Dokument Nr. 183) seien diese vielmehr auf Einzelfälle zu beschränken und als Entscheidungshilfe nur dann einzuholen, wenn anderenfalls über den Visumantrag nicht sachgerecht entschieden werden könne. Dabei seien die den Zweifel begründenden Umstände konkret auf den Einzelfall bezogen darzustellen und mitzuteilen, welche Ermittlungen oder Überprüfungen durchgeführt werden sollen. Die Vertretungen hätten grundsätzlich selbst über ihre Visumanträge zu entscheiden und die Verantwortung nicht grundlos auf die Ausländerbehörden zu übertragen.

Anders als die Verpflichtungserklärungen habe zu seiner Amtszeit das Carnet de Touriste (CdT) des ADAC, das die Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG ersetzen sollte, kaum eine Rolle gespielt. Lediglich im Januar 1996 sei er durch die Zentrale angewiesen worden, eine Gruppe von fünf bis sieben leitenden Wirtschaftsführern großer ukrainischer Staatsunternehmen mit einem CdT reisen zu lassen.

2. Die Übergabe der Rechts- und Konsularabteilung in Kiew 1996

Mitte 1996 verließ der Zeuge Nikolai von Schoepff die Botschaft in Kiew nach rund dreijähriger Amtszeit und übergab die Leitung der Rechts- und Konsularabteilung an seinen Nachfolger, den Juristen Dr. Oliver Schnakenberg.

Im – aus seiner Sicht rein formellen – Abschlussbericht vom 30. Juli 1996 (Dokument Nr. 184), den er nach einer schweren Krankheit verfasst habe, berichtete der Zeuge Nikolai von Schoepff über die seinerzeitige Situation vor Ort und die zwischenzeitlich erzielten Veränderungen. So sei nunmehr endlich ein Umzug der unter der schwierigen räumlichen Ausstattung leidenden Rechts- und Konsularabteilung geplant:

„Durch den Umzug in das RK-Fertighaus spätestens zum März nächsten Jahres wird es möglich sein, der drängenden Nachfrage, insbesondere im Bereich Visa und Jüdische Emigration, durch verbesserte Abfertigungsmöglichkeiten Herr zu werden. Die Nachfrage in beiden Arbeitsbereichen ist besonders groß."

Darüber hinaus habe man durch entsprechende Berichterstattung und dank der Unterstützung des Auswärtigen Amts – wie dargestellt – den Personalbestand im RK-Bereich erheblich verbessern können, sodass die sich täglich vor der Kanzlei einfindenden Antragsteller hätten zügig bedient werden können. Da man darüber hinaus auch Ausnahmetatbestände in der Regel nicht mehr zugelassen habe, seien über einen langen Zeitraum hinweg – Winter 1993 bis Sommer 1994 und Herbst 1994 bis Sommer 1995 – keine Warteschlangen mehr zu verzeichnen gewesen. Das nach wie vor bestehende Problem der fehlenden Kontrolle über die Situation auf der Straße könne man jedoch nur durch Entsendung von Mitarbeitern des Bundesgrenzschutzes erfolgreich angehen.

Der Bericht habe letztlich dazu gedient, einerseits einen Schlussstrich unter die harte Arbeit zu ziehen und andererseits vor allem dem damaligen Leiter des Referates 514 nach dessen Meinungsumschwung anlässlich seiner Kiew-Reise den Rücken zu stärken. Strukturelle Verbesserung habe es in seiner Amtszeit aber tatsächlich nicht gegeben.

„Ich wollte sozusagen, nachdem schon ein anderer Kollege dort war, dem ich die Sachen übergeben hatte, dieses Kapitel für mich abschließen, weil ich insgesamt den Eindruck hatte, dass unsere Bemühungen und so irgendwo geteilt wurden, dass es aber (…) in den drei Jahren, in denen ich da war, keine wirklich strukturellen Veränderungen gab."

3. Die Veränderungen der tatsächlichen Gegebenheiten in Kiew ab 1996

Der Zeuge Dr. Oliver Schnakenberg, der bis Sommer 1999 als Leiter der Rechts- und Konsularabteilung in Kiew tätig war, erklärte vor dem Ausschuss, er sei sich der besonderen Situation, die ihn im Zentrum eines Spannungsfeldes komplexer Kräfte, Interessen und Einflussfaktoren erwartet habe, von Beginn an bewusst gewesen.

Im Rahmen vorbereitender Gespräche habe sein Vorgänger, Nikolai von Schoepff, der den Posten in einer sehr schwierigen Phase aufgebaut habe, ihn bereits auf die auch fachlich schwierige Aufgabe, die ihn erwartete, vorbereitet, sodass er entsprechend alarmiert und sensibilisiert gewesen sei.

Insbesondere habe Nikolai von Schoepff ihn auf die Gefahr der Bestechlichkeit hingewiesen, die bereits zur Entlassung von zwei ukrainischen Mitarbeitern der Botschaft geführt hatte. Daher habe er auch aus den Erfahrungen seines Vorgängers gelernt und das Phänomen der Korruption mit besonderer Aufmerksamkeit beobachtet und nicht gezögert, Mitarbeitern, die etwa außerhalb des Dienstes in einer Visumsache angesprochen wurden und dies nicht sofort meldeten, möglicherweise auch auf Verdacht hin fristlos zu kündigen und sie aus der Visastelle zu entfernen.

Dr. Oliver Schnakenberg bestätigte die unzumutbaren Bedingungen, unter denen insbesondere die Arbeit der Visastelle stattgefunden habe.

„Stellte das Massengeschäft ohnehin schon höchste Anforderungen an die physische und psychische Verfassung meiner Mitarbeiter, dann waren die Umstände ihrer Tätigkeiten eine zusätzliche Belastung. Fürsorge für die Kollegen, Fürsorge aber auch für die Antragsteller und zusätzlich das Ziel größerer Kontrolle und Korruptionsvorsorge geboten mir daher, mich mit allen Kräften für den raschen Umzug meiner Abteilung in ein funktionsgerechtes und sichereres Gebäude einzusetzen."

Dieser dringend geforderte Umzug der Rechts- und Konsularabteilung fand schließlich Anfang Februar 1997 statt. Mit der Aufnahme des Dienstbetriebes am 3. Februar 1997 bei Unterbringung sämtlicher Mitarbeiter – zu dieser Zeit vier entsandte Beamte und 18 Ortskräfte – unter einem Dach und entsprechend hohen Aufnahmekapazitäten für die Besucher auf dem Gelände, um sie der Einflussnahme durch die Mafia zu entziehen, hätten zu diesem Zeitpunkt hier erstmalig mit einer deutschen Behörde halbwegs vergleichbare Arbeitsbedingungen geherrscht, so der Zeuge Dr. Oliver Schnakenberg vor dem Ausschuss. Gleichzeitig habe das Bundeskriminalamt in Kiew ein Verbindungsbüro mit einem Entsandten eröffnet und durch eine enge und konstruktive Zusammenarbeit damit zunächst ebenfalls zu einer verbesserten Situation beigetragen.

Dennoch habe er in zahlreichen Berichten und auch in einer Personalversammlung in der Visastelle mit dem Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, im Juli 1997 davor gewarnt, dass das Ausländerrecht leer laufe, wenn – bei weiterhin tendenziell steigenden Antragszahlen – die personelle, organisatorische und technische Ausstattung unverändert bleibe, weil so die Prüfstandards nicht eingehalten werden könnten.

Das Auswärtige Amt habe auf zusätzliche Personalforderungen jedoch nur mit gut gemeinten, häufig bürokratischen Ratschlägen und Vorschlägen zur Effizienzsteigerung reagiert.

Auch der Forderung nach einem Personalmix aus erfahrenen und jüngeren Beamten habe man in der Zentrale hilflos gegenübergestanden. Man könne, so habe die Personalabteilung immer versichert, für die Ukraine aus Gründen des schlechten, durch die Sowjetvergangenheit geprägten Images und der Ereignisse in Tschernobyl keine älteren, erfahrenen Beamten für Kiew gewinnen.

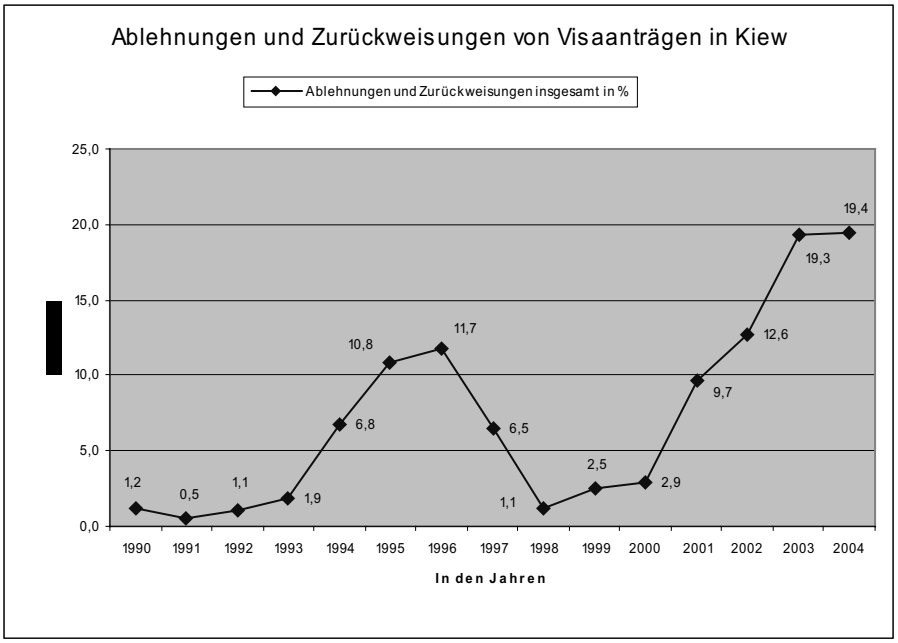
Obwohl aus seiner Sicht sowohl die Zusammenarbeit mit dem bis Ende August 2000 amtierenden Botschafter Dr. Eberhard Heyken, der allerdings – auch aufgrund der räumlichen Trennung von der Visastelle – auf die Probleme der Visumerteilung nicht so fokussiert gewesen sei, als auch mit den jeweiligen Leiterinnen der Visastelle vertrauensvoll, unkontrovers und harmonisch gewesen sei und man sich über die allgemeine Linie und über die Einschätzung des Migrationsrisikos immer habe einig werden können, habe diese nicht hinreichende Personalsituation schließlich dazu geführt, dass auch der Fertigbau sich letztlich als zu klein erwiesen habe, sodass im Außenbereich die Warteschlangen wieder angewachsen seien.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Anzahl der erteilten Visa, nachdem sie zum Ende der Dienstzeit des Zeugen Nikolai von Schoepff im Jahre 1996 noch auf unter 90 000 Stück gesunken war, in der Amtszeit des Zeugen Dr. Oliver Schnakenberg um mehr als 50 Prozent auf knapp 150 000 anstieg.

Parallel dazu sank die Anzahl der abgelehnten und zurückgewiesenen Anträge von 11,7 Prozent im Jahre 1993 auf 1,2 Prozent im Jahre 1998 bzw. 2,5 Prozent im Jahr 1999 (siehe Abbildung unten).

Auf die mehrfache Nachfrage des Ausschusses, wie es in seiner Amtszeit – und vor dem Wechsel der Bundesregierung im Jahre 1998 – zu dieser signifikanten Senkung der Ablehnungsquote von 11,7 Prozent am Ende der Amtszeit des Zeugen Nikolai von Schoepff auf marginale 1,2 Prozent bei gleichzeitig enormer Steigerung der Zahl der tatsächlich erteilten Visa habe kommen können, bekundete der Zeuge Dr. Oliver Schnakenberg in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss, er könne sich diese geringe Ablehnungsquote „wirklich nicht erklären“.

Aus seiner Sicht sei aber nicht etwa eine abnehmende Prüfdichte oder die Vorgabe einer niedrigeren Ablehnungsquote der Grund für die zu seiner Amtszeit steigenden Visumzahlen gewesen. Im Gegenteil: Man habe unter extremem Arbeitseinsatz immer das Möglichste getan, um den Missbrauch in Schach zu halten, und sei vielmehr für eine zu restriktive Praxis gescholten worden.



So habe auch der Abbau von Warteschlangen kein von der Botschaft angestrebtes Ziel im Rahmen der Antragsprüfung dargestellt. Vielmehr habe man als größte EU-Vertretung in Kiew mit insgesamt elf Visaschaltern und damit einer entsprechend großen Annahmekapazität zwangsläufig über eine besondere Attraktivität verfügt, sodass jede Maßnahme zur Verbesserung der Umstände der Visaerteilung die Anziehungskraft auf die Reisewilligen zwangsläufig noch gesteigert habe:

„Vielleicht könnte man provokativ formulieren, dass der Versuch, die Warteschlangen abzubauen, gar nicht gelingen konnte, weil er im Erfolgsfall nur neue Besucher anlocken würde, die von den Warteschlangen vorher abgeschreckt wurden."

Auch die Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt habe sich nach Aussage des Zeugen Dr. Oliver Schnakenberg in seiner Amtszeit im Allgemeinen frei von Bestrebungen der Zentrale gestaltet, die Praxis der Visumerteilung in eine liberalere Richtung zu beeinflussen. So habe er nicht den Eindruck gehabt, durch die Zentrale zu einer unvernünftigen, inhumanen, Missbrauch fördernden Praxis gedrängt worden zu sein. Vielmehr hätten sowohl Botschaft wie Auswärtiges Amt im Grundsatz die gleiche Linie vertreten, was die Ermöglichung von mehr Freizügigkeit bei gleichzeitiger Wahrung der Kriterien des Ausländerrechts angehe. Daher sei den Entscheidern weder vom Auswärtigen Amt noch von der Botschaft selbst eine etwaige Ablehnungsquote vorgegeben worden.

Man habe jedoch vor Ort deutlicher als in Deutschland gesehen, auf welche Abwege gute Absichten führen können. Dennoch habe sich die Praxis der Visumerteilung in Kiew zwischen 1996 und 1999, also unter zwei verschiedenen Regierungen, stets in voller Übereinstimmung innerhalb der Vorgaben des Auswärtigen Amts und des Ausländerrechtes bewegt.

So habe die Visastelle im Zielkonflikt zwischen Reisefreiheit auf der einen und der Sicherheit vor illegaler Zuwanderung auf der anderen Seite ständig versucht,

„(…) im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens die Schraube weder zu stark anzuziehen noch zu stark zu lockern."

Auch die Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Partnern vor Ort sei gut und konstruktiv gewesen. So habe man sich beispielsweise mit den Leitern der Konsularabteilungen der EU-Botschaften etwa monatlich in Kiew getroffen, um Meinungen und Erfahrungen zum Zwecke der Harmonisierung – etwa zur Verhinderung des „Visashoppings" – auszutauschen.

Mit dem Bundesministerium des Innern bzw. seinen nachgeordneten Behörden habe, so der Zeuge Dr. Oliver Schnakenberg vor dem Ausschuss, zu seiner Amtszeit dagegen keine institutionalisierte Kommunikation existiert. Auch sei von dort nie Kritik an einer zu großzügigen Visumerteilung geübt worden. Vielmehr habe der persönliche Kontakt auf Arbeitsebene und insbesondere die direkte Verbindung der jeweiligen Visastellenleiterinnen zur Grenzschutzdirektion Koblenz und zu den Bundesgrenzschutzämtern Berlin-Schönefeld und Frankfurt (Oder), die bereits über besondere Ermittlungsgruppen zur illegalen Migration verfügt hätten, dominiert. Der Bundesgrenzschutz, der in seinen Lageberichten der Ukraine als Herkunftsland illegaler Einwanderung nur geringe Bedeutung beigemessen habe, sei daher letztlich die einzige Erkenntnisquelle zur Aufdeckung von Missbrauch gewesen.

Daher habe sich die Botschaft etwa auf der Botschafterkonferenz 1998 für die Schaffung eines zentralen Ansprechpartners bei den Innenbehörden ausgesprochen.

V. Die Auswirkungen der Erlass- und Weisungslage in Kiew seit 1998

Nach Klärung der tatsächlichen Gegebenheiten an der deutschen Botschaft in Kiew ging der Untersuchungsausschuss der Frage nach, welche Auswirkungen die Erlass- und Weisungslage auf die Visumerteilungspraxis in Kiew hatte.

1. Die Entwicklung des Reisebüroverfahrens

Dabei konzentrierte sich der Ausschuss zunächst auf das so genannte Reisebüroverfahren, das von der Botschaft in Kiew auf eigenen Wunsch eingeführt worden sei, wie die Zeugin Susanne Fries-Gaier vor dem Ausschuss ausdrücklich betonte.

Das Reisebüroverfahren war – als Unterfall der Sonderregelungen für Bona-fide-Antragsteller in der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion (GKI) – seit jeher Bestandteil der Visumpraxis deutscher Auslandsvertretungen. Weitere konkretisierende Regelungen hierzu wurden dann Ende 2002 in die GKI aufgenommen. Danach ist für Reisegruppen aus visumpflichtigen Ländern bei der Visumerteilung eine Ausnahme von der gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen persönlichen Vorsprache in der Auslandsvertretung vorgesehen.

Das Verfahren wird von deutschen Auslandsvertretungen dort angewendet, wo es aufgrund der örtlichen Gegebenheiten sinnvoll erscheint. Da es den Visabewerbern die oft weite Anreise zur Auslandsvertretung und das Warten auf das Gespräch mit dem zuständigen Mitarbeiter der Visastelle erspart, ist das Verfahren insbesondere für potenzielle Antragsteller in Flächenstaaten, wie z. B. der Ukraine, attraktiv, weil damit auch Staatsangehörigen aus entlegenen Landesteilen die Möglichkeit eröffnet wird, ohne weite Anreisen ein Visum zu erhalten.

a) Problemaufriss

Im Reisebüroverfahren soll durch die Zusammenarbeit mit vertrauenswürdigen Organisationen die persönliche Vorsprache von Antragstellern bei der Auslandsvertretung entbehrlich werden. Bei der Auslandsvertretung akkreditierte Reisebüros nehmen dabei die Visumanträge entgegen und legen diese der Botschaft oder dem Generalkonsulat dann gesammelt vor. Die Prüfung der Anträge und die Entscheidung über die Visumerteilung verbleibt bei der Auslandsvertretung.

Die Akkreditierung der Reisebüros erfolgte bis zum In-Kraft-Treten der Regelungen in der GKI anhand der Vorschriften über die so genannten Bona-fide-Personenkreise, wie sie etwa im Erlass des Auswärtigen Amts vom 21. April 1997 (Dokument Nr. 185) zu finden sind. Danach sollten in enger Absprache mit den Wirtschaftsdiensten solche Unternehmen in eine entsprechende Bona-fide-Liste aufgenommen werden, die der Botschaft zweifelsfrei als seriös bekannt waren, um einen Missbrauch des Visums mit ausreichender Wahrscheinlichkeit auszuschließen.

Die Bona-fide-Eigenschaft konnte in diesem Zusammenhang z. B. einer deutschen Filiale, einer Repräsentanz oder Tochterfirma, aber auch einem der Auslandsvertretung bzw. der Auslandshandelskammer oder dem Delegierten der deutschen Wirtschaft bekannten Unternehmen des Gastlandes zugesprochen werden. Die Bona-fide-Eigenschaft des Antragstellers leitete sich dann grundsätzlich aus der des entsendenden Unternehmens ab. Sofern diese zweifelsfrei festgestellt sei, gelte u. a.:

„Von der Vorlage von Belegen zum Nachweis des Aufenthaltszwecks und der Aufenthaltsumstände sollte abgesehen werden."

Die deutsche Botschaft in Kiew stellte jedoch – wie u. a. auch der grenzpolizeiliche Verbindungsbeamte in Kiew, der Zeuge Claus Peter Leber, zu berichten wusste – in Abweichung von den eindeutigen Vorgaben der GKI keine Liste mit seriösen Reisebüros zusammen, sondern eine Liste mit Reisebüros, die bereits durch polizeiliche Ermittlungen oder durch Vorlage falscher Dokumente in Erscheinung getreten waren. Sie sei dabei die einzige Vertretung gewesen, die eine solche Negativliste geführt habe, bestätigte auch der Zeuge Dr. Axel Weishaupt – Leiter einer Sonderinspektion des Auswärtigen Amts an der Botschaft in Kiew im Jahr 2000 – im Rahmen seiner Vernehmung vor dem Ausschuss.

Hierzu führte die Zeugin Klara Hoppmann, von August 1998 bis Juli 2002 Leiterin der deutschen Visastelle in Kiew, näher aus:

„Wir haben quasi keine Liste über Bona-fide-Reisebüros geführt, sondern – im umgekehrten Fall – eine Negativliste. Wir haben also eine Liste der Reisebüros geführt, die negativ aufgefallen sind. Ansonsten haben wir zunächst gesagt: Jedes Reisebüro hat einen Vertrauensvorschuss und kann zunächst erst einmal Anträge stellen."

Zu diesem Zweck seien durch Schleuserorganisationen in Deutschland und der Ukraine ganze Netzwerke von Scheinreisebüros gegründet worden, die in wechselnder Zusammensetzung bei verschiedenen Schengen-Botschaften Visa erschlichen hätten, ergänzte Bundesminister Otto Schily im Rahmen seiner Zeugeneinvernahme vor dem Ausschuss. Über Annoncen in Tageszeitungen und das Internet sei dann unter dem Vorwand, legale Arbeitsstellen zu vermitteln, für Schleusungen und die damit zusammenhängende Logistik wie Pass- und Visumbeschaffung bis hin zur Vermittlung von Wohngelegenheiten geworben worden.

Vonseiten der Reisebüros habe die Botschaft dabei unter immensem Druck gestanden, berichtete der Zeuge Dr. Martin Schäfer, Leiter Rechts- und Konsularabteilung Kiew zwischen November 1999 und Juni 2002, in seiner Vernehmung. So hätten ihn in der fraglichen Zeit häufig Vertreter deutscher Reisebüros attackiert, die die gleichen Privilegien wie bereits zugelassene Veranstalter begehrt und sogar mit Klage gedroht hätten.

Daher hielt es die Zeugin Klara Hoppmann auf Vorhalt auch für durchaus möglich, dass die Botschaft zwischenzeitlich mit mehr als 250 Reisebüros zusammengearbeitet habe.

Warum an der Botschaft allerdings keine Bona-fide-, sondern eine Negativliste geführt worden sei, konnte die Zeugin Klara Hoppmann dagegen nicht sagen. Sie schloss aber nicht aus, dass sie sich diesbezüglich – warum auch immer – in einer Beweispflicht gegenüber den Interessenten gesehen habe.

b) Auswirkungen auf die Situation vor Ort und Reaktionen des Auswärtigen Amts

Im Jahre 2001 verdichteten sich die ersten Hinweise darauf, dass das Reisebüroverfahren an der Botschaft Kiew den Anforderungen nicht genügte.

So übersandte das BMI dem zuständigen Fachreferat im Auswärtigen Amt mit Schreiben vom 28. März 2001 einen Bericht der Grenzschutzdirektion Koblenz vom 28. Februar 2001 (Dokument Nr. 186), der eine Auswertung von Erkenntnissen über Erschleichung, Missbrauch und fehlerhafte Ausstellung von Visa im Jahre 2000 enthielt. Auslöser des Berichtes seien Informationen gewesen, so der Zeuge Ludwig Rippert von der Grenzschutzdirektion Koblenz hierzu vor dem Ausschuss, wonach insbesondere Italien auf Anträge mit falschem Reisezweck hin Schengenvisa erteilt haben sollte.

Unter anderem wird vor dem Hintergrund eines im Auftrag der Staatsanwaltschaft Dresden geführten Ermittlungsverfahrens geschildert, wie mithilfe des Reisebüroverfahrens an der deutschen Botschaft in Kiew Visa erschlichen wurden. Ferner hätten im Jahre 2000 nach Informationen der französischen Grenzpolizei zur so genannten scheinlegalen Einreise von Angehörigen osteuropäischer Staaten von insgesamt 2 009 Personen, die von spanischen Grenzbehörden an der spanisch-französischen Grenze zurückgewiesen worden seien, gut die Hälfte zuvor ein Visum durch deutsche Auslandsvertretungen erhalten. Dabei sei vor allem auch die deutsche Botschaft in Kiew besonders in Erscheinung getreten.

Deutlich werde aber vor allem, dass sich die Visumvergabepraxis der Schengenstaaten völlig uneinheitlich darstelle und unterschiedlichen Prüfungsmaßstäben unterliege,

„(…) wodurch den Antragstellern das Gegeneinanderausspielen mit der Tendenz zur schnellsten und unbürokratischsten Visumerlangung erleichtert wird."

In der darauf folgenden Besprechung zwischen Vertretern des Bundesministeriums des Innern, des Bundesgrenz-

schutzes und der Grenzschutzdirektion sowie einem Vertreter des Auswärtigen Amts am 3. April 2001 im Bundesministerium des Innern bestand allerdings ausweislich des Ergebnisprotokolls vom gleichen Tag (Dokument Nr. 187) im Wesentlichen Einvernehmen darüber, dass bei der Bewertung der festgestellten Mängel auch die Anzahl der jährlich ausgestellten Schengenvisa – so allein im Jahre 2000 für Deutschland insgesamt 2,6 Millionen – zu berücksichtigen sei. Ein Mitarbeiter des Bundesministeriums des Innern habe jedoch gleichwohl angeboten, das Thema „Missbrauch von Schengenvisa“ an den Vertreter der spanischen EU-Ratspräsidentschaft heranzutragen.

Im Übrigen bestehe gegebenenfalls auch die Möglichkeit, gemeinsame Schengen-Inspektionsreisen zu den Vertretungen der EU-Staaten durchzuführen.

Eine solche – allerdings informelle – Inspektionsreise unternahm die Rats-Arbeitsgruppe „Visa“ vom 31. Mai bis 1. Juni 2001 nach Kiew. Ausweislich eines dazu von einem Mitarbeiter des Referates 508 im Auswärtigen Amt verfassten Vermerkes vom 5. Juni 2001 (Dokument Nr. 188) war das Reisebüroverfahren an den Auslandsvertretungen der Schengenstaaten vor Ort wichtiger Beratungsgegenstand. So wurde festgestellt, dass bis auf die Vertretungen der Länder Schweden, Großbritannien und Belgien alle übrigen in Kiew vertretenen Visastellen mit Reisebüros zusammenarbeiten. Dabei handele es sich in der Regel um akkreditierte ukrainische Firmen, die eine feste Kooperation mit einem in der Union ansässigen Reisebüro nachweisen könnten. Die Intensität der Prüfung von Unterlagen der Antragsteller gestalte sich jedoch höchst unterschiedlich:

„Während einige Mitgliedstaaten auch in den Fällen, in denen Reisebüros das Recht haben, Anträge zu übermitteln, die persönliche Vorsprache eines jeden Reisenden verlangen, verzichten andere Mitgliedstaaten zwar auf die persönliche Vorsprache, verlangen aber dennoch die gleiche umfangreiche Dokumentation wie bei Individualreisen. (…) Festgestellt werden kann (…), dass außer Deutschland sämtliche Mitgliedstaaten, die mit Reisebüros zusammenarbeiten, von den reisenden Antragstellern den Nachweis einer festen Arbeitsstelle in der Ukraine verlangen.“

Es solle daher überlegt werden, ob nicht auch die deutsche Visastelle nicht nur von den Reisebüros, sondern auch von den einzelnen Antragstellern zusätzliche Dokumente verlangen sollte, die – zumindest stichprobenweise – überprüft werden könnten.

Mit Erlass des Auswärtigen Amts vom 2. Juli 2001 (Dokument Nr. 189) wurde die Botschaft in Kiew daher angewiesen, die Prüfungsdichte im Reisebüroverfahren zu erhöhen. Von Antragstellern, die über bei der Botschaft akkreditierte Reisebüros mit bevorrechtigtem Zugang Visumanträge stellten, sollte danach zukünftig neben dem Antrag und dem Reisedokument ebenfalls der Nachweis eines bestehenden Beschäftigungsverhältnisses bzw. – bei Personen ohne regelmäßigem Arbeitseinkommen – sonstige Nachweise, die geeignet seien, die Rückkehrbereitschaft zu dokumentieren, beigebracht werden. Das Bestehen eines Beschäftigungsverhältnisses sollte dabei auch stichprobenartig überprüft werden.

c) Aussetzung des Reisebüroverfahrens zum 1. Oktober 2001

Nach einem daraufhin rege geführten Mailverkehr zwischen der deutschen Botschaft in Kiew und der Zentrale zur Neufassung der an der Botschaft verwendeten „Merkblätter zur Visumerteilung für Reisegruppen“ entschied sich das Auswärtige Amt schließlich, die deutsche Auslandsvertretung in Kiew mit Erlass vom 3. August 2001 (Dokument Nr. 190) anzuweisen, ab dem 1. Oktober 2001 die persönliche Vorsprache der Antragsteller im Rahmen des Reisebüroverfahrens wieder einzuführen. Ferner sollten nunmehr Visumanträge, die von ukrainischen Reiseagenturen eingereicht würden, nur noch im Rahmen eines Terminvergabesystems entgegengenommen werden. Die Botschaft sollte hierfür in Abstimmung mit den anderen Schengen-Vertretungen diejenigen ukrainischen Reisebüroagenturen auswählen, die die Bona-fide-Voraussetzungen nach der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion für die Teilnahme am bevorrechtigten Terminvergabesystem erfüllten.

Des Weiteren wurde die Botschaft in Kiew im Rahmen dieses Erlasses angewiesen, von den Visumantragstellern Nachweise über die Zahlung des Reisepreises anzufordern und die Höhe der Reisekosten mit dem Einkommen des Antragstellers zu vergleichen. Nur für eine Übergangszeit könne die Botschaft weiterhin auf eine persönliche Vorsprache der Antragsteller verzichten und gegebenenfalls eine Kontingentierung von Visumanträgen pro Reisebüroagentur im Rahmen der von der Botschaft einzuschätzenden Kapazitäten vornehmen.

Mit Schreiben vom 2. August 2001 (Dokument Nr. 191) versuchte das Auswärtige Amt den Verbänden der Tourismuswirtschaft die Vorzüge der ab dem 1. Oktober 2001 geltenden Regelungen näher zu bringen. Danach werde im Interesse der seriösen Reiseunternehmen, die mit ebenso seriösen Partnern in der Ukraine kooperierten, ein Verfahren eröffnet, welches eine effiziente Antragsüberprüfung für Gruppenreisen ermögliche:

„Die ukrainischen Kooperationspartner deutscher Reiseunternehmen erhalten die Möglichkeit, für sämtliche Reiseteilnehmer an einem einzigen Termin die persönliche Vorsprache zu vereinbaren; an diesem Termin wird nur einmal der Reisezweck und die Umstände der Reise für alle Gruppenmitglieder geprüft. (…) Dieses Privileg setzt aber, ebenso wie der Verzicht auf die persönliche Vorsprache, voraus, dass ein Teil der Prüfungsaufgaben hinsichtlich der Bonität der Reisenden durch das Reisebüro übernommen wird. Es werden deswegen nur solche Reisebüros die bevorrechtigte Terminvereinbarung erhalten, die dafür garantieren, dass sie Reisen nur an einen Kundenkreis verkaufen, der sowohl die nötige Gewährleistung für eine rechtzeitige Rückkehr als auch dafür bietet, dass während des Aufenthalts im Gebiet der Schengener Staaten keine Mittel für den Lebensunterhalt durch die öffentliche Hand aufgewendet werden müssen. Die deutschen Reiseveranstalter werden daher dringlichst ge-

beten, nur mit solchen ukrainischen Kooperationspartnern zusammenzuarbeiten, die diese Gewähr bieten können."

Damit habe die Botschaft das Reisebüroverfahren unter der Maßgabe der persönlichen Vorsprache der Antragsteller und der intensiveren Überprüfung der Verwurzelung im Heimatland auch noch im Jahre 2002 fortgeführt, wusste die Zeugin Klara Hoppmann vor dem Ausschuss zu berichten – allerdings mit Ablehnungsquoten von ca. 80 Prozent. Da daraufhin jedoch erstaunlich wenig Kritik aus der Reisebürolandschaft geübt worden sei, habe dies die Botschaft dann auch in ihrer Auffassung bestätigt, dass die getroffenen Maßnahmen richtig gewesen seien.

d) Auswirkungen der Aussetzung auf die Situation vor Ort und Reaktionen

Trotz der Änderungen verringerte sich in der Folgezeit die Anzahl der Visumantragsteller nicht. Zudem berichteten sowohl Bundesgrenzschutz wie Bundeskriminalamt (näheres dazu unter F.) von einer zunehmenden Häufung von Missbrauchsfällen unter Vorlage von Reiseschutzversicherungen. So lieferte auch ein Folgebericht zum BGS-Bericht vom 28. Februar 2001 – datiert vom 14. Februar 2002 (Dokument Nr. 192) – erste Hinweise darauf, dass sich mit der Einstellung des Reisebüroverfahrens neue Probleme ergaben. Dort heißt es:

„Auffällig war nach zwischenzeitlich rückläufiger Tendenz ein erneuter Anstieg in den Monaten November und Dezember 2001. Gründe für diese Entwicklung könnten darin gegeben sein, dass sich das ‚polizeiliche Gegenüber' zeitnah auf die ab dem 1. Oktober 2001 modifizierte Visumserteilungspraxis eingestellt und diesbezüglich neue Modi operandi entwickelt hat."

Zu den Auswirkungen der Reiseschutzversicherungen auf die Visumerteilungspraxis an der deutschen Botschaft in Kiew wird daher im Folgenden unter 3. näher eingegangen werden.

Zuvor sollen allerdings – um den Komplex „Bona-fide-Antragsteller" abzuschließen – noch die durch den Ausschuss festgestellten sonstigen Auffälligkeiten im Zusammenhang mit weiteren Organisationen, die ebenso wie Reisebüros von der Botschaft als besonders vertrauenswürdig eingestuft und daher auf der entsprechenden Bona-fide-Liste geführt worden waren, dargestellt werden.

2. Umgang mit sonstigen Bona-fide-Antragstellern

Wie bereits erläutert, stellt das Reisebüroverfahren lediglich einen Unterfall der Sonderregelungen für Bona-fide-Antragsteller dar. Grundsätzlich können daher die Auslandsvertretungen nicht nur bei Reisenden, die ihre Antragsunterlagen über ein bei der Botschaft akkreditiertes Reisebüro vorlegen, sondern auch bei sonstigen Personen – etwa Geschäftsreisenden – von der persönlichen Vorsprache absehen, sofern sie der Auslandsvertretung als besonders vertrauenswürdig bekannt sind. Durch den bereits dargestellten Erlass vom 21. April 1997 (Dokument Nr. 185) konnte zudem – zumindest zeitweilig – auf die Vorlage weiterer antragsbegründender Unterlagen verzichtet werden.

Auch diesbezüglich habe die Botschaft eine entsprechende Liste geführt, wusste der Zeuge Dr. Martin Schäfer vor dem Ausschuss zu berichten, auf der nach entsprechender Prüfung – in der Regel deutsche – Unternehmen vermerkt worden seien, die des öfteren Geschäftspartner oder Kunden nach Deutschland eingeladen hätten. Wie groß diese Liste gewesen sei, könne er dagegen nicht sagen; der Anteil der in diesem Zusammenhang erteilten Visa habe sich jedoch als nicht übermäßig hoch dargestellt.

Beispielsweise seien in unregelmäßigen Abständen Gruppen von Tänzerinnen und Tänzern durch den Vorsitzenden eines Internationalen Tanzsportverbandes zu Tanzwettbewerben nach Deutschland eingeladen worden, berichtete die Zeugin Klara Hoppmann in ihrer Vernehmung vor dem Ausschuss. Ihr seien im Rahmen der ersten Vorsprache des Antragstellers bei der Botschaft auch entsprechende Broschüren vorgelegt worden, aus denen sich ergeben habe, dass es sich um internationale Veranstaltungen handele. Daher habe die Botschaft auch den Zutritt zum so genannten VIP-Schalter, dem Schalter Nr. 3, ermöglicht, der jederzeit eine bevorrechtigte Vorsprache in der Visastelle gewährte. Gleiches sei etwa auch dem ukrainischen Außenministerium für die Einreichung von Visumanträgen zugestanden worden.

In weiterer Folge habe die Botschaft die persönliche Vorsprache der Antragsteller jedoch wieder eingeführt – veranlasst durch negative Rückmeldungen von Bundesgrenzschutz und Ausländerbehörden, wonach einige Tänzerinnen die vorgegebene Aufenthaltsdauer überschritten hätten.

Mit Schreiben vom 8. Juli 2004 bat die Staatsanwaltschaft Heidelberg den Leiter der Rechts- und Konsularabteilung, Roland Schißau, um Hilfe im Zusammenhang mit einem Ermittlungsverfahren gegen den damaligen Präsidenten des ukrainischen Tanzsportverbandes UDSA, dem vorgeworfen wurde, im Zeitraum von Januar 2000 bis Juni 2002 unter Ausnutzung seiner Stellung als Tanzsportfunktionär ausreisewilligen ukrainischen Staatsangehörigen gegen Bezahlung Aufenthaltsgenehmigungen durch unzutreffende Angaben gegenüber der visumerteilenden deutschen Botschaft in Kiew beschafft zu haben.

Der bereits erwähnte Vorsitzende des Internationalen Tanzsportverbandes in Deutschland habe dafür in Ausübung eines gemeinsamen Tatplanes die erforderlichen Einladungsschreiben an die Botschaft übersandt, in denen er Ukrainer zu nicht existierenden Tanzsportturnieren in Deutschland eingeladen und bewusst wahrheitswidrig angegeben habe, die eingeladenen Personen seien Tänzer.

Zu diesem Themenkomplex befragte der Zeuge Roland Schißau daraufhin die zuständigen Mitarbeiter der Visastelle.

Ausweislich der durch den Zeugen Roland Schißau hierzu verfassten Vermerke bekundete danach die Leiterin der Visastelle in Kiew und Nachfolgerin der Zeugin Klara Hoppmann, Regina Mittner-Robinson, ihr seien die Namen der verdächtigen Personen, gegen die ermittelt werde, bereits recht bald nach Aufnahme ihrer Tätigkeit in der Visastelle in Kiew im August 2002 aufgefallen, weil sie im Rahmen der Visumanträge für „Tänzer“ immer wieder aufgetaucht seien. Daher habe sie den starken Verdacht gehabt, dass es sich lediglich um einen Vorwand handele, Visa zu erschleichen, und kurzfristig verfügt, für „Tänzergruppen“ keine Besuchsvisa mehr zu erteilen, um das erkannte Missbrauchspotential zu minimieren.

Befragt dazu, wie sich die Bearbeitung von Tänzervisa bei der Übernahme ihres Amtes dargestellt habe, bemerkte die Zeugin Regina Mittner-Robinson laut Vermerk:

„(…) dass mein Eindruck der war, dass Tänzervisa immer „Chefsache“ gewesen seien, also von meiner Amtsvorgängerin Frau Hoppmann selber entschieden wurden. (…) Letztlich stellte sich mir die Entgegennahme von Visaanträgen am Sonderschalter Nr. 3 als unübersichtlich dar. [Einer der Beschuldigten] hatte dort in der Vergangenheit nach meinem Eindruck das Recht jederzeitigen Zutritts und damit die Möglichkeit, eine zeitlich bevorzugte Bearbeitung von Visaanträgen zu erwirken.“

Sie habe daher veranlasst, dass die Praxis des Zutritts zum Sonderschalter Nr. 3 insgesamt sehr viel strenger gehandhabt worden sei und dass – anders als zuvor – die eingesetzten ukrainischen Ortskräfte auch am Sonderschalter Nr. 3 ebenso wie an anderen Schaltern einer Rotation unterfielen.

Auch eine unter Frau Klara Hoppmann als stellvertretende Visastellenleiterin eingesetzte Mitarbeiterin habe laut der Vermerke bestätigt, dass lediglich sie selber und Frau Klara Hoppmann die Entscheidung über die vorgelegten Visaanträge getroffen hätten.

Sie könne sich ebenfalls erinnern, dass aufgrund der immer stärker wachsenden Zahl von „Tänzern“, die im erleichterten Verfahren Visaanträge eingereicht hätten, die persönliche Vorsprache der Antragsteller wieder eingeführt worden sei. Dies müsse etwa im Frühsommer 2002 – zum Ende ihrer Tätigkeit in der Visastelle – gewesen sein. Zur Einführung einer Rotation unter den Ortskräften befragt, habe sie angegeben, dass es zwar schon vorher eine solche an den von der Botschaft eingerichteten Sonderschaltern gegeben habe; diese habe jedoch ausschließlich innerhalb einer Kerngruppe von insgesamt ca. vier Mitarbeiterinnen stattgefunden, wobei sich insbesondere zwei von ihnen mit den „Tänzergruppen“ beschäftigt hätten. Insgesamt habe sie bei Aufnahme ihrer Tätigkeit überrascht,

„(…) dass es überhaupt ein Verfahren gab, dass es größeren Gruppen ermöglichte, auf so einfache Weise – ohne Vorsprache der Antragsteller und ohne Vorlage von weiteren Unterlagen, aus denen sich Angaben zur materiellen und familiären Verwurzelung entnehmen ließen – ein deutsches Schengen-Visum zu erlangen.“

Das ihr von Klara Hoppmann hierzu u. a. entgegengehaltene Argument, sowohl der besagte Vorsitzende des Internationalen Tanzsportverbandes in Deutschland als auch der ukrainische Tanzsportverband UDSA seien seriös, habe sie dann schließlich akzeptiert und für eine weitere Auseinandersetzung mit dieser grundsätzlichen Ausrichtung später nicht mehr die Zeit gefunden.

Klara Hoppmann bestritt vor dem Ausschuss indes, selber in größerem Umfang Anträge bearbeitet zu haben. Sie habe im Ausnahmefall nur dann geprüft, wenn ihre Vertreterin im Urlaub gewesen sei. Von einer „Chefsache“ könne daher nicht die Rede sein. Sie selber habe auch erst im Rahmen der Akteneinsicht zur Vorbereitung ihrer Aussage im Ausschuss von den Ermittlungen Kenntnis erhalten. Zum damaligen Zeitpunkt sei ihr das Ausmaß in keiner Weise bewusst oder bekannt gewesen.

Noch Anfang Dezember des Jahres 2002 wurde der Visastellenleiterin ein weiterer Fall bekannt, in dem ein Firmenvertreter eines als seriös bekannten deutschen Unternehmens mehr als 780 Visa über einen ebenfalls bevorrechtigten Schalterzugang der Visastelle in Kiew ohne persönliche Vorsprache der Antragsteller erhalten habe, obwohl zuvor insgesamt lediglich 50 Personen offiziell durch das Unternehmen eingeladen worden seien.

Das Auswärtige Amt bat daraufhin um eine Auflistung der von der Botschaft noch als vertrauenswürdig akkreditierten Unternehmen. Die Anzahl von über 260 Unternehmen überraschte die Zentrale jedoch. Mit Erlass vom 12. Dezember 2002 (Dokument Nr. 193) wies sie die Botschaft daher an,

„(…) die Bona-fide-Liste insbesondere unter Einbeziehung der Wirtschaftsabteilung der Botschaft kritisch zu überprüfen und zu aktualisieren.“

Dies habe unter Einhaltung der in der GKI genannten Voraussetzungen zu erfolgen, die nicht zuletzt aufgrund des Besuchs der EU-Rats-Arbeitsgruppe „Visa“ im Mai/Juni 2001 in Kiew und der in diesem Zusammenhang festgestellten, nicht ordnungsgemäßen Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Visumerteilung durch Bona-fide-Organisationen ergänzt und konkretisiert worden seien.

3. Schwierigkeiten mit Reiseschutzversicherungen bzw. mit pauschalierten Verpflichtungserklärungen

Nachdem – wie oben im Teil C Abschnitt IV ausführlich dargestellt – die vermehrte Vorlage von in Deutschland abgegebenen Verpflichtungserklärungen ohne entsprechende Bonitätsprüfungen der Ausländerbehörden zu erheblichen Konflikten im Visumverfahren geführt hatte und den Auslandsvertretungen durch Erlass vom 2. September 1999 zudem eine Überprüfung in Eigenregie grundsätzlich verwehrt wurde, schien die Einführung der Reiseschutzversicherungen, wie etwa des Carnet de Touriste (CdT), zunächst ein Ausweg aus dem Dilemma zu sein.

a) Einführung des Carnet de Touriste

In der Ukraine wurde das bis dato nur in Rumänien, Bulgarien und in den baltischen Staaten vertriebene CdT mit Abgabe einer pauschalen Verpflichtungserklärung des ADAC gegenüber der deutschen Botschaft in Kiew am 12. Mai 1997 (Dokument Nr. 194) eingeführt. Der Absatz erfolgte über den dortigen Automobilclub „112 Ukraine“, einem Kooperationspartner des ADAC.

Das Auswärtige Amt hatte das neue Produkt der Botschaft in Kiew mit Erlass vom 23. April 1997 (Dokument Nr. 195) zuvor bereits ausführlich erläutert. Danach werde im ausdrücklichen Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern nunmehr das CdT nicht nur als Nachweis ausreichenden Krankenversicherungsschutzes, sondern vielmehr auch als pauschale Einladungs- und Verpflichtungserklärung nach § 84 Abs. 1 AuslG und damit als Versicherung zur Übernahme ggf. entstehender Aufenthalts- und Rückführungskosten anerkannt.

Allerdings begründe das CdT weder einen Rechtsanspruch auf Erteilung eines Visums noch auf eine umfassende Sonderbehandlung. Es stelle vielmehr eine Antragsunterlage unter vielen anderen dar, die ein Petent zur Visumerteilung vorlegen könne; die ausländerrechtliche Prüfung, das heißt insbesondere die Prüfung der Finanzierung des Lebensunterhalts und der Rückkehrbereitschaft sowie die AZR/SIS-Abfrage, entfielen dadurch nicht. Auch am Prinzip der persönlichen Vorsprache werde grundsätzlich festgehalten.

Vorab hatte der Zeuge Dr. Oliver Schnakenberg – nachdem ihm das Carnet auch durch Mitarbeiter des ADAC und des ÖAMTC vor Ort vorgestellt worden war und er als Botschaftsvertreter an einer Pressekonferenz des ADAC zum CdT am 27. März 1997 teilgenommen hatte – die Zentrale in einem Bericht vom 1. April 1997 auf die Missbrauchsanfälligkeit des Instrumentes hingewiesen (Dokument Nr. 196):

„Im Unterschied zur offensiven Unterstützung nach Außen besteht hier Sorge, dass das an sich gut gemeinte Produkt durch die Geschäftsstellen des hiesigen Automobilklubs (mit dem der ADAC und die Botschaft noch kaum Erfahrung haben), die Erwerber und auch Dritte missbraucht werden kann.“

Insbesondere vor dem Hintergrund gegebenenfalls notwendiger Remonstrationsbescheide bzw. entsprechender Klageerwiderungen werde ein wichtiges Erkenntnismittel zur Überprüfung der Seriosität der Antragsteller aus der Hand gegeben:

„Mit dem Wegfall der Einladung ist ferner ein Verlust an Erkenntnismitteln für die Prüfung der Rückkehrbereitschaft verbunden. (…) Überdies hat der Club bereits jetzt Wünsche nach privilegierter Abfertigung geäußert.“

Da das Verfahren aber letztlich zwischen Auswärtigem Amt (AA), Bundesministerium des Innern (BMI) und ADAC abgestimmt worden sei und noch ausreichend Spielraum für eine Ausgestaltung bestanden hätte, habe er seine Bedenken, die er als Praktiker vor Ort deutlicher gesehen habe als die Zentrale, zunächst bis zum Beweis des Gegenteils zurückgestellt.

Zudem habe er ausführlich mit den Mitarbeitern des Clubs über eine notwendige Vorprüfung potentieller Kunden hinsichtlich ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit, der Rückkehrbereitschaft und des jeweiligen Reisezwecks gesprochen.

aa) Probleme nach Einführung des CdT und Reaktionen

Bereits im Herbst 1997 sah der Zeuge Dr. Oliver Schnakenberg seine Befürchtungen durch erste Hinweise auf vermehrten Missbrauch des Carnets durch Reisebüros, mit denen die Zusammenarbeit erst Anfang 1995 eingestellt worden war, bestätigt.

So hätten die Unternehmen begonnen, die Carnets zu überhöhten Preisen, verknüpft mit dem festen Versprechen auf Visumerteilung, zu vertreiben, was bei einer wachsenden Personenzahl – unterstützt durch entsprechende Werbung – die Erwartung geweckt habe, unter Umgehung der üblichen Voraussetzungen in das Bundesgebiet einreisen zu können.

Auffallend viele Inhaber des Carnets hätten entweder bereits in der nahen Vergangenheit einen Visumantrag bei der Botschaft gestellt, der abgelehnt worden sei, oder erfolglos Anträge bei den Botschaften anderen Schengen-Partner eingereicht.

Diesen Sachverhalt habe die Botschaft, die insbesondere durch entsprechende Aussagen von Carnetinhabern alarmiert worden war, durch verdeckte Anrufe von Mitarbeitern der Visastelle auch verifizieren können. Mit dem durch die eigenen Ermittlungen erlangten Beweismaterial sei anschließend der ukrainische Automobilclub konfrontiert worden.

Dessen Mitarbeiter hätten eingeräumt, den ständigen Anstieg der Carnet-Erwerber nicht mehr bewältigen zu können. Man sei daher ohne Wissen der Botschaft dazu übergegangen, das Carnet auf Anforderung auch in den Räumlichkeiten von mittlerweile über 30 Kiewer Reisebüros zu verkaufen, obwohl sich der Klub nach eigenen Angaben außerstande gesehen habe, eine Aussage über deren Seriosität zu treffen.

bb) Aussetzung der Akzeptanz des CdT mit Erlass vom 8. Oktober 1997 und die Wiedereinsetzung zum 23. Oktober 1997

Das Auswärtige Amt reagierte auf die in diesem Zusammenhang verfassten Missbrauchsberichte der Botschaft vom 1. und 7. Oktober 1997 mit Erlass vom 8. Oktober 1997 (Dokument Nr. 68) und setzte den Vertrieb des Carnets und die Akzeptanz als pauschale Verpflichtungserklärung zum 9. Oktober 1997 vorübergehend aus.

In einer Besprechung am 15. Oktober 1997 mit Vertretern des BMI einerseits und Verantwortlichen von ADAC und ÖAMTC andererseits konnte man sich jedoch darauf einigen, den Informationsaustausch zwischen Partnerclub

und Visastelle unter Einbeziehung eines botschaftseigenen Sprachmittlers zu intensivieren und zukünftig über jede Änderung der Vertriebspraxis unverzüglich zu berichten. Sofern sich die Zusammenarbeit mit dem Club verbessere, beständen auch seitens des Auswärtigen Amts keinerlei Bedenken, CdT-Inhabern einen erleichterten Zugang zur Visastelle über den Schalter für Geschäftsleute zu gewähren. Da darüber hinaus unter anderem zugesichert worden sei, dass der Vertrieb des Carnets nur noch durch Mitarbeiter des Clubs über die Geschäftsstelle des Clubs in Kiew bzw. über in Abstimmung mit der Botschaft für vertrauenswürdig erklärte Reisebüros „unter dem Dach der Geschäftsstelle“ erfolgen sollte, wurde der Vertrieb des Carnets mit Erlass vom 17. Oktober 1997 (Dokument Nr. 69) ab dem 23. Oktober 1997 – also nur zwei Wochen nach seiner Aussetzung – wieder aufgenommen.

Damit diente das CdT erneut wiederum nicht nur als Nachweis eines ausreichenden Krankenversicherungsschutzes, sondern beinhaltete weiterhin die vom ADAC ausgesprochene Verpflichtungserklärung nach § 84 Abs. 1 AuslG.

cc) Weitere Entwicklungen

Daraufhin habe sich der ukrainische Partnerclub des ADAC auch erheblich kooperativer gezeigt und Wünsche der Botschaft schneller umgesetzt. So habe man im Herbst 1997 vonseiten der Botschaft nach Diskussionen mit dem Club erreichen können, dass der Vertrieb des Carnets zur Verhinderung von Missbrauch trotz großen Andrangs zunächst kontingentiert worden sei – nach unterschiedlichen Aussagen vor dem Ausschuss auf 80 bzw. auf bis zu 120 Bewerber täglich. Auch die Geschäftsstelle, die wohl aufgrund der Einnahmen sehr bald durch großzügige neue Räumlichkeiten ersetzt worden sei, habe man zudem in regelmäßigen Abständen durch Mitarbeiter der Visastelle inspizieren lassen. Im Gegenzug habe man dann zur Privilegierung bestimmte Schalter nur für Carnetinhaber freigegeben.

Dennoch traten auch im weiteren Verlauf Probleme im Zusammenhang mit dem CdT auf: So äußerte Klara Hoppmann, die Visastellenleiterin, in einem Schreiben vom 27. Oktober 1998 (Dokument Nr. 70) Zweifel an der Zuverlässigkeit des Dokuments. Da in der Ukraine Bescheinigungen aller Art käuflich zu erwerben seien, stelle sich die Frage, wie die Antragsteller ihren Lebensunterhalt in Deutschland finanzierten. In dem Schreiben heißt es:

„Sich häufende Rückfragen der deutschen Grenzbehörden bestätigen den Verdacht, dass viele Antragsteller ihren Aufenthalt in Deutschland durch Schwarzarbeit finanzieren. Des Weiteren zeigen auch die gerade bei diesem Personenkreis sich häufenden Eintragungen im AZR, dass die Aufenthaltsdauer des erteilten Visums häufig überschritten wird.“

Die österreichische Botschaft, die als einziger Schengenpartner das Carnet ebenfalls akzeptiere, aber die gleichen Probleme feststelle, habe daraufhin zusätzlich zum CdT die Vorlage einer bezahlten Hotelbuchung verlangt und damit Erfolg gehabt. Daher regte auch Klara Hoppmann folgendes an:

„Zur ordnungsgemäßen ausländerrechtlichen Prüfung und zur Vermeidung von Visumsmissbrauch schlägt die Botschaft vor, die Vorlage einer bezahlten Hotelbuchung aus Deutschland zu verlangen.“

Obgleich die Interessenlage der österreichischen Botschaft eine andere gewesen sei, weil sie an der Förderung des Carnets als kleine Auslandsvertretung mangels entsprechender Überprüfungsmöglichkeit der Inhaber kein Interesse gehabt habe, glaubte auch der Zeuge Dr. Oliver Schnakenberg hierin zumindest eine Möglichkeit gefunden zu haben, die Missbrauchsgefahr zu verringern.

Das Auswärtige Amt ließ die Frage jedoch zunächst offen. Laut Erlass vom 12. November 1998 (Dokument Nr. 71) müsse vielmehr vor Einführung einer regelmäßigen Vorlage bezahlter Hotelbuchungen bei der Visumerteilung noch eine weitere Prüfung und Abstimmung der Schengen-Partner vor Ort erfolgen. Im Übrigen zeigte sich die Zentrale skeptisch:

„Zum einen ist fraglich, ob mit der regelmäßigen Vorlage einer bezahlten Hotelbuchung Missbrauch im Visumverfahren tatsächlich wirksam begegnet werden kann. Wie die Botschaft selbst schreibt, hätten Nachfragen bei dortigen Reisebüros ergeben, dass es ‚problemlos möglich sei‘, eine solche Bestätigung aus Deutschland für bezahlte Hotelbuchungen zu erhalten. Ferner können Reisen nach Deutschland unterschiedliche Zwecke haben. Bei allgemeinen Tourismusreisen wird man vom Antragsteller in der Regel eine Hotelbuchung verlangen können. Anders sieht es bei Verwandtenbesuchen oder Geschäftsreisen aus. Wer hier glaubhaft angibt, private Unterkunft in Deutschland zu haben, kann nicht schematisch auf die Vorlage einer Hotelbuchung, die mit erheblichen Kosten verbunden ist, verwiesen werden. Hier muss regelmäßig auch die schriftliche Einladung eines in Deutschland lebenden Gastgebers als ausreichend akzeptiert werden. Bei Personen mit gutem Ruf kann sogar auf diesen Nachweis verzichtet werden (…).“

Im Mai 1999 berichtete die Zeugin Klara Hoppmann dem Auswärtigen Amt schließlich über Kapazitätsprobleme. So steige die Anzahl der Visumantragsteller durch Carnetinhaber trotz abgesprochener Kontingentierung durch den ukrainischen Automobilclub wieder, sodass teilweise mehr als 600 Antragsteller täglich unter Vorlage eines CdT ein Visum begehrten. Man habe daher Zweifel, dass sich der ukrainische Automobilclub jederzeit an die getroffenen Vereinbarungen halte.

dd) Der Erlass vom 15. Oktober 1999 und die Reaktion der Botschaft

Gleichwohl wurde der Vorschlag der Botschaft zur Einforderung von Hotelbuchungen endgültig zum Ende des Jahres 1999 abgelehnt. So erging – wie oben im Teil C Abschnitt V bereits ausführlich dargestellt – mit Erlass des Auswärtigen Amts vom 15. Oktober 1999 (Dokument Nr. 81) u. a. an die Auslandsvertretung in Kiew die

Anweisung, bei Vorlage eines CdT im Rahmen des Visumverfahrens für einen Kurzzeitaufenthalt in der Regel auf die Forderung von weiteren Unterlagen zum Zweck der Reise (z. B. Hotelbuchung), zur Finanzierung (einschließlich des Krankheitsfalles) sowie im Regelfall auf weitere Nachweise zur Rückkehrbereitschaft zu verzichten.

Daraufhin verfasste die Zeugin Klara Hoppmann am 16. Dezember 1999 einen Bericht an das Auswärtige Amt (Dokument Nr. 86), in dem sie über weitere Probleme mit Carnetantragstellern berichtete:

„Im Interview wird immer wieder deutlich, dass sie versuchen, durch eine vorgefertigte Geschichte eine positive Entscheidung über den Visumantrag zu bewirken. Die Geschichten ähneln sich dermaßen und die Antragsteller sind nicht in der Lage, auf Nachfragen zu antworten, sodass der Verdacht nahe liegt, dass vor dem Botschaftsgebäude diese Geschichte käuflich zu erwerben ist."

So gebe beispielsweise ein Antragsteller vor, in Deutschland ein Auto zu kaufen, obwohl er nicht im Besitz einer gültigen Fahrerlaubnis sei.

„Merkwürdig ist nur, dass eben dieser Freund die Überführung noch für 10 weitere Personen in einem Zeitraum von 10 Tagen übernimmt. Die Adresse des sogenannten Freundes wird ebenfalls vor der Botschaft gehandelt."

Da der Reisezweck bei vielen Antragstellern unklar bleibe und sich überdies Anfragen von Ausländerbehörden und dem Bundesgrenzschutz im Zusammenhang mit dem illegalen Aufenthalt und Schwarzarbeit von CdT-Inhabern häuften, sehe sich die Botschaft trotz des Erlasses gezwungen, weitere Nachweise zum beabsichtigten Aufenthalt in Deutschland von den Antragstellern zu verlangen:

„Bei Autokauf wird die Vorlage des Führerscheins verlangt, bei Besuch eine Einladung der zu besuchenden Person (diese muss selbstverständlich keine Verpflichtungserklärung beinhalten, da diese ja durch das Carnet abgedeckt ist) und bei rein touristischen Aufenthalten eine bestätigte Hotelbuchung aus Deutschland."

Sofern nicht eine gegenteilige Weisung ergehe, werde die Botschaft dieses Verfahren fortsetzen.

Das Auswärtige Amt reagierte hierauf mit Erlass vom 23. Dezember 1999 (Dokument Nr. 87) und wies die Botschaft an, von der geschilderten Änderung des Verfahrens bei der Visumerteilung in Zusammenhang mit dem CdT Abstand zu nehmen und laut offizieller Weisungslage zu verfahren. Weiter heißt es dort:

„Richtig ist, dass bei offensichtlich falschen Angaben des Visumantragstellers (z. B. Autokauf ohne Führerschein) eine Visumerteilung auch bei Vorlage des CdT verweigert werden sollte. Es ist jedoch nicht sinnvoll, zusätzlich zum CdT eine Einladung oder die Bestätigung einer Hotelbuchung zu verlangen, wenn der Reisezweck plausibel dargelegt wird (z. B. touristischer Aufenthalt)."

Im Übrigen wurde die Botschaft gebeten, eine statistische Auflistung über erkannten Visamissbrauch durch Carnetinhaber vorzulegen.

Daraufhin teilte die Botschaft dem Auswärtigen Amt mit Schreiben vom 24. Januar 2000 (Dokument Nr. 197) mit, dass sie durch Beamte des Bundesgrenzschutzes darüber unterrichtet worden sei, dass allein in den Monaten Oktober bis Dezember 1999 über den Flughafen Berlin-Schönefeld insgesamt 332 ukrainische Staatsangehörige per Luftweg in die Ukraine abgeschoben wurden, von denen 125 ihr Visum nach Vorlage eines CdT erhalten hätten. Dies werde auch durch andere Hinweise bestätigt, wonach es gerade Carnetinhaber seien, die die Aufenthaltsvorschriften in der Bundesrepublik Deutschland verletzten, etwa durch das Überschreiten der Aufenthaltsdauer oder durch eine Arbeitsaufnahme. Die Botschaft sei daher der Auffassung,

„(…) dass dem offenbar verbreiteten Missbrauch des „Carnet de Touriste" nur durch eine Abschaffung dieses Systems des Visaerwerbs in der Ukraine oder durch eine echte Bonitätsprüfung der Antragsteller seitens des ukrainischen Automobilclubs begegnet werden kann. Letzteres dürfte erst dann ernsthaft in Angriff genommen werden, wenn der ukrainische Automobilclub durch den ADAC an den Kosten der Abschiebung beteiligt würde."

Kurz zuvor, am 20. Dezember 1999, hatte der seit Anfang November 1999 als Leiter der Rechts- und Konsularabteilung Kiew tätige Dr. Martin Schäfer im Rahmen eines Tätigkeitsberichts das Auswärtige Amt zudem auf einen starken Anstieg der Arbeitsbelastung innerhalb des Rechts- und Konsularreferates aufmerksam gemacht (Dokument Nr. 198). Besonders bemerkenswert sei die Entwicklung seit September 1999: So sinke die Anzahl der erteilten Sichtvermerke – anders als in den Vorjahren – im Herbst und Winter nicht, sondern bleibe konstant hoch. Gegenüber dem Vorjahr 1998 seien im September 22,2 Prozent, im Oktober 29,2 Prozent und im November 1999 sogar 58,9 Prozent mehr Visa erteilt worden. Auch im Dezember müsse mit einer dem November vergleichbaren Steigerung gerechnet werden.

Dies liege, so der Zeuge Dr. Martin Schäfer in seinem Bericht, zum einen an der sich seit Jahren kontinuierlich verschlechternden wirtschaftlichen und sozialen Lage großer Teile der ukrainischen Bevölkerung, die sie nach Mitteln und Wegen der Ausreise suchen lasse. Zudem nehme durch die vermehrte Ausreise von Spätaussiedlern und jüdischen Emigranten der Umfang der Kontakte zwischen Menschen aus beiden Staaten ständig zu. Ferner hätten Schengenpartner, wie die Niederlande und Österreich, zum Teil drastisch die Zahl der erteilten Visa eingeschränkt. Diese Tatsache und die hohe Funktionalität des neuen Konsulatsgebäudes hätten darüber hinaus zu einer größeren Nachfrage an der deutschen Botschaft geführt.

Die der Botschaft zur Verfügung stehenden personellen, materiellen und räumlichen Kapazitäten seien dabei weitgehend ausgeschöpft. Man werde zwar versuchen, den auch für das Jahr 2000 zu erwartenden Anstieg des

Arbeitsanfalls und besonders der Visumantragsteller Herr zu werden; ohne – vom Auswärtigen Amt zu bewilligende – zusätzliche Mittel zur Verbesserung der personellen und materiellen sowie gegebenenfalls der räumlichen Ausstattung werde es der Botschaft jedoch schwer fallen, dem Arbeitsanfall angemessen zu begegnen.

Zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz der Pass- und Visastelle denke die Botschaft mittlerweile auch über die kurzfristige Einführung eines Terminvergabesystems nach.

ee) Planungen zur Einführung eines Terminvergabesystems

Über die Einzelheiten des geplanten Terminvergabesystems informierte die Botschaft das Auswärtige Amt detailliert in einem Bericht vom 12. Januar 2000 (Dokument Nr. 199). Anders als in den Bereichen „Geschäftsreisen", „Carnet-Antragsteller" und „offizielle Besucher", deren täglicher Besucherandrang die Visastelle bewältigen könne, solle im Bereich „Besuchsreisen" die bislang durch persönliche Vorsprache erfolgende Terminvergabe, die dazu führe, dass Antragsteller neben der eigentlichen Abgabe des Visumantrages und der Abholung ihres Passes noch ein drittes Mal die Visastelle aufsuchen müssten, nunmehr durch den Post- oder Faxweg ersetzt werden. Die Botschaft verspreche sich hiervon, dem seit September 1999 zu verzeichnenden enormen Anstieg der Visumzahlen wirksam zu begegnen und die Bearbeitungszeit der Anträge herabzusetzen.

Verwendet werden solle ein entsprechendes Formular, das den Antragstellern auf Nachfrage übersandt oder bei Vorsprache ausgehändigt werde. Dieses sei wiederum ausgefüllt an die Botschaft zu übersenden oder zu faxen. Auf dem gleichen Übermittlungsweg erfolge dann die Terminbestätigung durch die Botschaft.

Für das Vorhaben benötige die Botschaft, so der Zeuge Dr. Eberhard Heyken in seinem Bericht, neben einem weiteren Faxanschluss jedoch mindestens zwei zusätzliche Ortskräfte. Mit drei Ortskräften sehe man sich dagegen sogar in der Lage, die Bearbeitungszeit von fünf auf drei Werktage zu reduzieren. Da die Arbeitsbelastung eine kritische Grenze erreicht habe, bitte man um Genehmigung der dargestellten organisatorischen und personellen Vorschläge.

Auf den Bericht und die Bitte um Weisung reagierte die Zentrale mit Erlass vom 27. April 2000 (Dokument Nr. 200), nachdem die Botschaft in Kiew die Situation per Mail am 24. März 2000 nochmals bekräftigt und auf den saisonbedingten enormen Anstieg der Antragstellerzahl im März 2000 verwiesen hatte. Laut Erlass lasse die äußerst angespannte Haushaltslage personelle Verstärkungen nur noch dann zu, wenn anderenorts entsprechende Einsparungen vorgenommen würden. Solche Einsparpotentiale seien jedoch nicht in Sicht.

„Vor diesem Hintergrund kann auch dem von der Botschaft vorgeschlagenen Terminvergabesystem, welches zusätzliches Personal erfordert, nicht zugestimmt werden. Der entscheidende Nachteil von Terminvergaben ist, dass wertvolle Personalressourcen mit der Organisation der Warteschlange beschäftigt werden und somit für die Bearbeitung des eigentlichen Geschäftsanfalls nicht mehr zur Verfügung stehen."

Einem Terminvergabesystem könne daher vom Auswärtigen Amt nur zugestimmt werden, sofern es sich mit den vorhandenen Personal- und Gerätekapazitäten der Vertretung realisieren lasse, keine zusätzlichen Kosten verursache und für die Antragsteller keine weitere Verlängerung der Wartezeit bedeute.

Aufgrund der besonderen Belastungen der Visastelle in Kiew, die das Auswärtige Amt nicht verkenne, würden der Botschaft jedoch zur saisonalen Verstärkung Mittel im Gegenwert von insgesamt acht Personenmonaten zugewiesen. Ein darüber hinausgehender personeller Ausbau sei angesichts der gegenwärtigen Sparzwänge dagegen nicht möglich.

Gleichwohl wandte sich Botschafter Dr. Eberhard Heyken mit Schreiben vom 28. April 2000 nochmals an den Leiter der Zentralabteilung im Auswärtige Amt mit der Bitte, die getroffene Entscheidung zu überdenken und die beantragten Stellen zu bewilligen, da anderenfalls unhaltbare Zustände aufgrund der seit September 1999 zu verzeichnenden Zuwachsraten der Visumzahlen von 20 bis 30 Prozent gegenüber dem jeweiligen Vorjahreszeitraum zu befürchten seien. Doch auch dieses Petitum wurde durch die Zentrale mit Schreiben vom 18. Mai 2000 abschlägig beschieden.

b) Der Erlass vom 3. März 2000

Zuvor hatte das Auswärtige Amt mit dem bereits oben im Teil C./VII. dargestellten Runderlass vom 3. März 2000 (Dokument Nr. 9), der schon von seiner äußeren Form her aus Sicht der Botschaft in Kiew den Eindruck einer wichtigen Neuorientierung des Visumverfahrens vermittelt habe, allen Auslandsvertretungen grundsätzliche Direktiven für die Visavergabe erteilt.

Danach sollten im Bereich „Besuchsvisa" für die Prüfung der Rückkehrbereitschaft abgestufte Kriterien gelten und Zweifel am angegebenen Einreisezweck und an der Rückkehrbereitschaft erst dann zur Versagung des Visums führen, wenn „die Wahrscheinlichkeit einer Umgehung von Einreisebestimmungen bzw. des längerfristigen oder dauerhaften Verbleibs im Bundesgebiet wesentlich höher einzuschätzen ist als die Wahrscheinlichkeit der Einreise und des Aufenthalts zum angegebenen Zweck (Besuch) bzw. der Rückkehr". Wenn sich jedoch nach pflichtgemäßer Abwägung und Gesamtwürdigung des Einzelfalls die tatsächlichen Umstände, die für und gegen eine Erteilung des Besuchsvisums sprechen, die Waage hielten, gelte der Grundsatz „in dubio pro libertate – im Zweifel für die Reisefreiheit".

Im Übrigen stellte der Erlass weitere Maßnahmen zur Verbesserung des Visumverfahrens in Aussicht: Neben einer Intensivierung der Aus- und Fortbildung für die Beschäftigten der Visastellen solle im Rahmen von Regionalseminaren für die Bediensteten unter Beteiligung von Vertretern der Beauftragten der Bundesregierung für Aus-

länderfragen das gemeinsame Ziel verfolgt werden, die Visumpraxis im Spannungsfeld zwischen der Gewährleistung von Reisefreiheit einerseits und der Unterbindung illegaler Einreise andererseits weiter zu überprüfen und letztlich zu optimieren.

aa) Das Regionalseminar in Kiew im Juli 2000

Das erste der im Erlass angekündigten Regionalseminare, das vor allem auch der Einführung der Auslandsvertretungen in die neue Handhabung der ausländerrechtlichen Bestimmungen und Weisungen der Zentrale diente, fand für den Bereich der GUS-Staaten in Kiew in der Zeit vom 1. bis 3. Juli 2000 statt. Von Seiten der deutschen Botschaft in Kiew nahmen daran u. a. der Leiter der Rechts- und Konsularabteilung, Dr. Martin Schäfer, und Klara Hoppmann als Leiterin der Visastelle teil.

Ausweislich eines Schreibens des Leiters der Rechtsabteilung im Auswärtigen Amt, Dr. Gerhard Westdickenberg, an die Botschaft Kiew vom 5. Juli 2000 (Dokument Nr. 201), mit dem er sich nachträglich für die Organisation der Veranstaltung bedankte, habe das Seminar zu dem erhofften Dialog zwischen den Mitarbeitern in den Visastellen und der Zentrale geführt. Gerade Kolleginnen und Kollegen aus Kiew hätten durch engagierte Beiträge die Diskussion maßgeblich beeinflusst.

Schon zuvor habe man sich bereits informell in Telefonaten gegenüber dem Auswärtigen Amt kritisch zum Erlass vom 3. März 2000 geäußert, so der Zeuge Dr. Martin Schäfer vor dem Ausschuss. Insbesondere die Zweckmäßigkeit des Erlasses sei vor dem Hintergrund der Verhältnisse in der Ukraine angezweifelt worden, da dessen Auslegung es mit sich brachte,

„(…) in jedem einzelnen Fall, in dem wir eine Ablehnung eines Visumantrages vornehmen wollten, konkrete, auf den Einzelfall und auf den konkreten Antragsteller bezogene Informationen zu haben, die uns erst dann in die Lage versetzten, diesen Visaantrag ablehnen zu dürfen."

Somit habe der Erlass nach Bekundungen der Zeugen Dietmar Gerhard Stüdemann und Klara Hoppmann vor dem Ausschuss zwar nicht vom Wortlaut her, aber doch de facto zu einer „Beweislastumkehr" bei der Prüfung der Anträge geführt:

„Es war die Interpretation, die wir in Kiew in der täglichen Arbeit ständig verwandt haben."

Das Auswärtige Amt habe daraufhin jedoch lediglich auf das Regionalseminar verwiesen, wo sich der Botschaft die Möglichkeit biete, bestehende Fragen, Zweifel und Schwierigkeiten zu thematisieren.

Laut Staatssekretärsvorlage des Referates 514 im Auswärtigen Amt vom 6. Juli 2000 (Dokument Nr. 202) habe man während des Seminars dann auch entschieden dazu beitragen können, noch ungeklärte Fragen, Missverständnisse und grundsätzliche Vorbehalte gegen einzelne Regelungen des Erlasses zu beseitigen. Das gelte nicht nur für die grundlegende Philosophie des Erlasses, sondern auch für die ausgewogene und abgestufte Balance bei der Prüfung ausländerrechtlicher Voraussetzungen eines Visumantrages und vor allem für den im Runderlass aufgestellten Grundsatz „in dubio pro libertate". So habe man ebenso verdeutlichen können, dass die zentrale Zielsetzung des Erlasses die Eröffnung legaler Reisemöglichkeiten sei und nicht etwa eine schematische Senkung der ohnehin niedrigen Ablehnungsquoten.

Hierzu sei allerdings durch die Auslandsvertretungen angemerkt worden, dass die Visumstellen ohne angemessene Personal- und Sachausstattung nicht in dem gewünschten Umfang beraten und legale Einreise zulassen könnten. Insbesondere die Botschaft in Kiew habe nochmals die durch die Zentrale nicht ermöglichte Einstellung von Ortskräften zur Einrichtung eines Terminvergabesystems beklagt.

Insgesamt, bemerkte der Zeuge Dr. Martin Schäfer, habe sich die Botschaft auf dem Seminar jedoch von der Zentrale nicht verstanden gefühlt. So sei die mit der Veranstaltung verbundene Hoffnung, die Kollegen des Auswärtigen Amts mit den Problemen vor Ort vertraut zu machen und für die Umstände zu sensibilisieren, nicht erfüllt worden. Auch die Zeugin Klara Hoppmann bekundete vor dem Ausschuss, dass die Bedenken der Botschaft in Kiew durch das Regionalseminar letztlich nicht ausgeräumt worden seien. Daher habe man die dort vorgenommenen Erläuterungen der Zentrale zur Interpretation des Erlasses vielmehr als Weisung des Auswärtigen Amts begriffen.

bb) Kiew-Besuch von Bundesminister Joseph Fischer

Kurz vor dem Regionalseminar hatte Bundesminister Joseph Fischer, der sich bereits im April 1999 in Kiew zu einem kurzen Besuch anlässlich des Kosovokonfliktes aufgehalten hatte, am 23. Juni 2000 erstmalig selber die deutsche Botschaft besichtigen können. Grund seiner Reise vom 22. bis 23. Juni 2000 seien bilaterale politische Gespräche mit der ukrainischen Regierung gewesen, in denen es unter anderem um die Schließung des Atomkraftwerkes Tschernobyl gegangen sei. Ob auch das Thema „Förderung der Reisefreiheit" auf der Tagesordnung gestanden habe, konnte der Zeuge Dr. Eberhard Heyken nicht sagen. Dagegen sei die bisherige Visumerteilungspraxis der Botschaft als rein internes Problem kein Thema gewesen.

Anders als im Programmablauf zunächst geplant, hatte Bundesminister Joseph Fischer nach Abschluss der offiziellen Termine trotz eines außerordentlich engen Zeitplans die Gelegenheit genutzt, nach einer Besichtigung des Konsulatsgebäudes den neuen Botschafter Dietmar Gerhard Stüdemann, Nachfolger des Zeugen Dr. Eberhard Heyken, in einer Personalversammlung der Botschaftsmitarbeiter allen Mitarbeitern vorzustellen. Dass diese in der Halle der Visastelle stattgefunden habe, sei laut Aussage des Zeugen Dr. Martin Schäfer kein Zufall gewesen,

„(…) weil wir tatsächlich den Wunsch und das Ziel hatten, dem Minister die Verhältnisse einmal zu zeigen; aber der Anlass war gewissermaßen, dass der Wartesaal der Visastelle der unter den damaligen Bedingungen einzige nutzbare Raum war, in dem mehr als 100 Mitarbeiter der Botschaft Platz fanden (…)."

An diesem Tag seien wie immer riesige Menschenmengen vor dem Konsulatsgebäude versammelt gewesen, sodass sich die Kolonne des Bundesministers des Auswärtigen zunächst einen Weg durch die Straßen habe bahnen müssen, so der Zeuge Dr. Martin Schäfer in seiner Vernehmung. Vor der Visastelle habe er den Bundesminister dann zusammen mit dem Botschafter Dr. Eberhard Heyken begrüßt und ihn anschließend in das Visagebäude zur Versammlung begleitet, wo Bundesminister Joseph Fischer sich jedoch nicht länger als zehn bis 15 Minuten aufgehalten habe.

Auf dem Weg zum Flughafen, auf dem ihn Dr. Eberhard Heyken noch begleitet hatte, habe sich der Bundesminister seiner persönlichen Eindrücke der Verhältnisse nachdenklich gezeigt und der Botschaft schließlich personelle Verstärkung zugesagt sowie sein Büro telefonisch angewiesen, man möge auf die Wünsche, Bedürfnisse und Notwendigkeiten der Botschaft in Kiew in Zukunft eingehen.

Ob dem Bundesminister im Rahmen seines Besuchs allerdings berichtet worden sei, dass die Erlasslage zu Schwierigkeiten bei der Visumprüfung führe, konnten weder der Zeuge Dr. Eberhard Heyken noch Dr. Martin Schäfer bestätigen. Dagegen betonte der Zeuge Dietmar Gerhard Stüdemann, der zu dieser Zeit als Leiter des politischen Referates im Auswärtigen Amt an der Reise des Bundesministers teilgenommen hatte, dass über die Erlasslage mit Sicherheit nicht gesprochen worden sei. Vielmehr habe man lediglich Überlegungen zur Verbesserung der Kapazitäten, also zum Aufwuchs des Personals und zur Verbesserung der Schaltersituation, angestellt.

cc) Berichte der Botschaft

Schon zuvor hatte die Botschaft in einem Bericht vom 5. Juni 2000 (Dokument Nr. 203) auf die angespannte personelle Situation der Visastelle Kiew verwiesen. Dies dürfte laut Aussage des Büroleiters von Bundesminister des Auswärtigen, Joseph Fischer, vermutlich Auslöser für die Empfehlung gewesen sein, die Botschaft in Kiew und insbesondere die Visastelle im Rahmen seines Staatsbesuchs in der Ukraine zu besichtigen.

Laut Bericht könne angesichts der überproportionalen Steigerung der Antragszahlen von über 25 Prozent im Vergleich zum Vorjahr ohne den Einsatz zusätzlicher personeller, räumlicher und materieller Ressourcen ein deutschen Vorstellungen genügender Umgang mit den Antragstellern nicht mehr gewährleistet werden. Vor allem die täglichen Warteschlangen vor dem Konsulatsgebäude und die Wartezeiten bis zur Abgabe der Anträge ließen die – ausweislich des Erlasses vom 3. März 2000 gewollte – Darstellung Deutschlands als ein ausländer-, reise- und gastfreundliches Land oft genug wie ein hohles Versprechen erscheinen. So müsse ein ukrainischer Tourist mittlerweile sechs Wochen warten, bis er seinen Antrag in der Botschaft abgeben könne, obwohl sämtliche Schalter zu 100 Prozent genutzt und häufig Überstunden angeordnet würden. Damit müsse zwangsläufig die Intensität der Prüfung durch die Entscheider reduziert werden.

Weiter heißt es in dem Bericht, der überschrieben ist mit den Worten „Bitte Herrn Staatssekretär vorlegen:“

„Die Umsetzung der Runderlasse zur Visaerteilung an der Botschaft Kiew hat bereits im März 2000 zu einer weiteren Verringerung der Ablehnungen geführt; die Quote liegt seither unter 2 %; zuvor belief sie sich auf über 3 %. Nichtsdestotrotz weckt das Schlagwort „Im Zweifel für die Reisefreiheit“ angesichts der (…) beschriebenen Verhältnisse bei (…) Antragsteller falsche Erwartungen: (…) es kann Monate dauern, bevor der eigene Antrag bearbeitet wird.“

Ohne die angesprochenen substantiell verbesserten personellen, räumlichen und materiellen Ressourcen könne es der Botschaft nicht gelingen, den unbefriedigenden und teilweise unzumutbaren Zuständen wirksam zu begegnen.

Zu diesem Zeitpunkt habe die Botschaft – so der Zeuge Dr. Eberhard Heyken vor dem Ausschuss – keine Anhaltspunkte für einen überproportionalen Anstieg von Missbrauchsfällen gehabt. Er habe mit seinem Schreiben lediglich ausdrücken wollen, dass mit der vorliegenden Ausstattung nicht das Maß an Gründlichkeit zur Prüfung der Anträge gewährleistet gewesen sei, das jeden Zweifel an Missbrauch ausgeschlossen hätte. Obwohl man mit dem Erlass vom 3. März 2000 nicht zufrieden gewesen sei, weil es für die unter hohem Zeitdruck arbeitenden Bediensteten nunmehr verführerischer gewesen sei, den Entscheidungsprozess positiv zu beenden, habe man ihn als unabänderliche politische Vorgabe der Zentrale angesehen und daher hauptsächlich versucht, die Kapazitäten der Botschaft auszubauen, um die ungeheure Nachfrage zu bewältigen. Insoweit habe man nicht versucht, darauf zu drängen, dass der Runderlass wieder abgeschafft werde.

In einem Bericht vom 2. August 2000 (Dokument Nr. 204) wiederholte Dr. Eberhard Heyken nochmals eindringlich seine Forderung nach Bereitstellung hinreichender Ressourcen, nachdem ausweislich eines Vermerks vom 22. Juni 2000 die Anzahl der täglichen Besucher der Visastelle in Kiew auf nunmehr bis zu 2 000 Menschen gestiegen sei und sich die Wartezeit bis zur Antragsabgabe für private Reisen in weniger als drei Wochen von bisher sechs auf neun Wochen verlängert habe. Insbesondere die Zunahme persönlicher Kontakte, bedingt durch hohe Auswanderungszahlen, habe dazu geführt, dass die deutsche Botschaft mittlerweile über 70 Prozent der insgesamt in Kiew ausgestellten Schengenvisa erteile.

Obwohl die Wartezeiten zum Teil erheblich länger als an anderen Schengenvertretungen in Kiew seien, zögen die an der deutschen Botschaft bereitstehenden Kapazitäten zusätzliche Antragsteller an. Im Übrigen

„(…) liegt die Ablehnungsquote an der Deutschen Botschaft mit unter 2 % seit März 2000 (neuer Runderlass) dramatisch unterhalb derer der anderen Schengen-Vertretungen (zum Vergleich: F – 23 %, NL – 22 %).“

Gleichwohl vertrete die Botschaft aber die neue Praxis der Visumerteilung in der Schengen-Runde aktiv und of-

fensiv, obschon sich dort die kritischen und zweifelnden Stimmen über die „neue Großzügigkeit“ mehrten.

So informierte die Botschaft das Auswärtige Amt auch am 17. November 2000 (Dokument Nr. 205) über die im Rahmen der monatlichen Schengenrunden der Konsularabteilungsleiter geübte Kritik Italiens, der Niederlande, Belgiens und Portugals an der vor Ort in Kiew gehandhabten unterschiedlichen Ausführungspraxis der Visumerteilung und insbesondere an der liberalen deutschen Visumpolitik. Zunehmend beantragten danach beispielsweise in Belgien ukrainische Staatsangehörige Asyl, die zuvor mit einem Visum der deutschen Botschaft in Kiew eingereist seien.

Bereits mit Bericht vom 5. Mai 2000 (Dokument Nr. 206) hatte die Botschaft dem Auswärtigen Amt von ersten Hinweisen auf Missbrauchsfälle speziell durch Carneteinhaber berichtet. So hätten von Dezember 1999 bis Mai 2000 mehr als 50 Ukrainer in Belgien Asyl beantragt, denen zuvor unter Vorlage eines CdT ein Visum der deutschen Botschaft Kiew erteilt worden sei. Die Botschaft halte diese Entwicklung für sehr bedenklich.

Zur damaligen Visumpolitik und -praxis der anderen Schengenpartner vor Ort in Kiew befragt, gab der Zeuge Dr. Martin Schäfer vor dem Ausschuss an, dass diese unter den einzelnen Mitgliedstaaten nicht harmonisiert gewesen sei und daher weit auseinander geklafft habe.

So hätten in seiner Amtszeit nach seinem Eindruck die anderen Mitgliedstaaten anders als Deutschland, das zu dieser Zeit über die liberalsten Regelungen verfügt habe, die Visumpraxis eher verschärft, aber dabei überwiegend auch über wesentlich kleinere Visastellen mit entsprechend geringeren Antragstellerzahlen verfügt, wie etwa Portugal, das keine eigene Visastelle gehabt und daher die deutsche Botschaft jeweils um die formale Visumerteilung ersucht habe. Die Prüfung der Anträge sei dann nach denselben Kriterien erfolgt, die auch für Visumanträge der deutschen Botschaft gegolten hätten, ergänzte der Zeuge Dietmar Gerhard Stüdemann.

dd) Botschafterkonferenz im September 2000

Auch auf der Botschafterkonferenz im Jahr 2000, die vom 5. bis 6. September 2000 in Berlin stattfand und an der erstmalig alle Botschafter des deutschen auswärtigen Dienstes teilnehmen konnten, hatte der Zeuge Dr. Eberhard Heyken – trotz seiner Pensionierung zum 1. September 2000 – auf Einladung des Auswärtigen Amts noch einmal die Gelegenheit genutzt, im Rahmen einer von ihm betreuten Diskussionsrunde zum Thema „Internationale Migration und deutsches Ausländerrecht“ die Zustände in Kiew eindringlich zu schildern.

In Abstimmung mit dem Vorsitzenden der Runde, dem Leiter der Rechtsabteilung im Auswärtigen Amt, Dr. Gerhard Westdickenberg, vertrat er dort u. a. die These, dass die Bundesregierung – auch unterhalb der Gesetzgebungsebene – innerhalb des ihr eröffneten Ermessensspielraums durch Erlasse die Gelegenheit nutze, die Visumpolitik der Auslandsvertretungen zu beeinflussen. Das Ziel einer offenen und liberalen Einreisepolitik könne jedoch nur gewährleistet werden, wenn den Botschaften dafür entsprechende Kapazitäten zur Verfügung stünden.

Dabei habe er sich – so der Zeuge Dr. Eberhard Heyken in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss – nur abstrakt mit der möglichen Ausgestaltung des Ermessensspielraums durch die Bundesregierung auseinander gesetzt und nicht mit der Frage, ob die zu diesem Zeitpunkt gültige Visumpraxis des Auswärtigen Amts etwa mit geltendem Schengen-Recht vereinbar sei, da man diese Rechtsfrage in Kiew auch nie selber geprüft habe; dies hatte zuvor der Zeuge Dr. Martin Schäfer vor dem Ausschuss bereits bestätigt.

Grundlage für die Darstellungen Dr. Eberhard Heykens, die in die Diskussion einführen sollten, war ein Thesenpapier (Dokument Nr. 207), das zuvor durch den Leiter des RK-Referates der Botschaft in Kiew, Dr. Martin Schäfer, erstellt worden sei und dem Ausschuss nach dessen Vernehmung zur Verfügung gestellt wurde. Inwieweit Dr. Eberhard Heyken den Text auf der Konferenz allerdings verlesen habe, war Dr. Martin Schäfer nicht bekannt.

Auch die Frage, ob die Ergebnisse der Diskussionsrunde im Rahmen der abschließenden Plenarrunde vorgetragen oder als Protokoll Bundesminister des Auswärtigen, Joseph Fischer, vorgelegt wurden, konnte weder der Zeuge Dr. Martin Schäfer noch Dr. Eberhard Heyken beantworten.

ee) Die Sonderinspektion an der Botschaft im Jahr 2000

Die stetig wachsende Anzahl beantragter Visa und die daraus resultierenden Wartezeiten der Antragsteller, erste Vorwürfe wegen eventuell missbräuchlicher Visumerteilungen bzw. Hinweise auf Korruption sowie letztlich der Besuch von Bundesminister des Auswärtigen, Joseph Fischer, im Juni 2000, der Weisung erteilt hatte, an der Botschaft in Kiew für Abhilfe zu sorgen, führten dort schließlich vom 26. September bis 6. Oktober 2000 zu einer Sonderinspektion durch das Auswärtige Amt. An dieser nahm auf Einladung des Auswärtigen Amts neben dem Inspekteur Dr. Axel Weishaupt und einer Beamtin des Bundeskriminalamtes vom 25. bis 28. September 2000 auch Polizeihauptkommissar Wanken von der Grenzschutzdirektion Koblenz teil.

Dabei wurde festgestellt, dass die Botschaft den Ansturm der Antragsteller fast nicht mehr bewältigen konnte. Eine effiziente und sorgfältige Prüfung der vorgelegten Visumanträge sei daher, so Polizeihauptkommissar Wanken in seinem Bericht vom 27. Oktober 2000 (Dokument Nr. 208), mit dem zur Verfügung stehenden Personal kaum mehr möglich. Auch Dr. Axel Weishaupt bestätigte in seiner Aussage vor dem Ausschuss, dass sich die Zeit, die den Ortskräften und Entscheidern in Kiew für die Durchführung von Interviews bzw. für die Prüfung der Anträge zur Verfügung stand, in der Vergangenheit immer weiter verringert habe. Die Folge hieraus sei eine Reduzierung der Prüfdichte gewesen, was Fehler begünstigt

und damit letztlich in einer Kettenreaktion zu noch mehr Antragstellern geführt habe. Um die Prüfdichte zu erhöhen, so der Sonderinspekteur,

„(…) hätten wir das Doppelte an Personal gebraucht. Unter den Umständen haben die – meines Erachtens jedenfalls – getan, was sie konnten."

Ferner habe nach Aussagen des Zeugen Dr. Axel Weishaupt auch der Umgang mit dem CdT an der Botschaft in Kiew Probleme bereitet, da sich die Antragsprüfung bei dessen Vorlage lediglich auf eine Kontrolle der Übereinstimmung von Pass und Carnet beschränkt habe. Angesichts bereits vorliegender Berichte über von in Deutschland aufgegriffenen oder abgeschobenen ukrainischen Staatsangehörigen, die zu einem großen Teil ihr Visum unter Vorlage eines CdT erhalten hätten, habe er es schlichtweg für falsch gehalten, dass von der Botschaft zusätzlich vorgeschlagene Kontrollmaßnahmen, wie die Vorlage von bestätigten und bezahlten Hotelbuchungen, durch die Zentrale unterbunden worden seien. Dies hätten insbesondere die Mitarbeiter der Visastelle als höchst unbefriedigend empfunden, sich aber dennoch widerstrebend den Weisungen der Zentrale unterworfen.

Auch Polizeihauptkommissar Wanken führte in seinem Bericht vom 27. Oktober 2000 aus, dass nach seinem Eindruck „in Anbetracht der angespannten Situation in der Botschaft bei den Entscheidern partiell mangelnde Motivation und eine gewisse Resignation" festzustellen sei. Zurückgeführt werden könne dies u. a. auf den Erlass des Auswärtigen Amts vom 3. März 2000, mit dem das Auswärtige Amt die Auslandsvertretungen angewiesen habe,

„(…) bei der Erteilung von Visa die bestehenden Ermessens- und Beurteilungsspielräume jeweils zu Gunsten des Antragstellers auszuschöpfen."

Insbesondere habe der Erlass angesichts des großen Arbeitsdrucks den Bediensteten zum Teil ihre Motivation genommen, Anträge sorgfältig zu prüfen und Zweifeln gegebenenfalls gründlich nachzugehen, erklärte auch der Zeuge Dr. Eberhard Heyken in seiner Aussage vor dem Untersuchungsausschuss. Jedenfalls habe die Sonderinspektion nach Auskunft der Zeugin Klara Hoppmann nicht die Interpretation der Erlasse durch die Visastelle gerügt. Daher habe man davon ausgehen müssen, dass diese zutreffend gewesen sei.

Angesichts der geschilderten Zustände in der Visastelle seien daraufhin der Zentrale im Abschlussbericht Vorschläge für eine bessere Organisation – etwa durch die Einführung eines neuen, von der Botschaft bereits vorgeschlagenen Terminvergabesystems – zum Abbau der Warteschlangen und der damit verbundenen Wartezeiten für Antragsteller unterbreitet worden.

Zudem habe der Zeuge Dr. Axel Weishaupt vor allem aufgrund des durch die Schengenpartner vor Ort gezeigten Unverständnisses über die in Kiew zu verzeichnende niedrige Ablehnungsquote von 2 Prozent ein Gespräch über die erzielten Erkenntnisse der Inspektionsreise mit den Verantwortlichen im Auswärtigen Amt gesucht.

Ausweislich eines internen Schreibens des Referates 514 im Auswärtigen Amt vom 2. November 2000 (Dokument Nr. 209) könne aus dieser niedrigen Ablehnungsquote jedoch nicht der Schluss gezogen werden, die Prüfungspraxis der Vertretungen sei unzureichend bzw. die Ausländerpolitik der Bundesregierung sei die Hauptursache für die vielen Antragsteller. Vielmehr habe das Auswärtige Amt in konkreter Umsetzung der Ausländerpolitik der Bundesregierung und unter Beachtung der Maßgaben des Schengener Durchführungsübereinkommens und der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion den Auslandsvertretungen Handreichungen gegeben, wie sie ihr Ermessen in bestimmten Fällen ausüben sollten. Überdies gebe der Erlass vom 3. März 2000 lediglich die Rechtsprechung der vergangenen Jahre wieder und stütze sich auf die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz.

Auch die anfängliche Skepsis des Bundesministeriums des Innern sei daher nach ausführlicher Erläuterung der Intentionen des Erlasses breiter Zustimmung gewichen. Im Übrigen sei es – soweit dies wenige Monate nach dem Erlass beurteilt werden könne – ausweislich des Schreibens:

„(…) nicht zu einer erhöhten und ungeregelten Einreise von Drittausländern nach Deutschland oder in andere EU-Mitgliedstaaten gekommen. Wie der Inspektionsbericht Kiew zu Recht (…) festhält, lag die Ablehnungsquote der Botschaft Kiew schon 1999 bei nur 2 % (also vor der Geltung des Runderlasses vom 3. März 2000); im Jahr 1998 (also noch vor der Umsetzung der neuen Ausländerpolitik der Bundesregierung, z. B. durch die verbesserte Visumpraxis!) lag die Ablehnungsquote bei nur 1 %."

Im Übrigen seien auch die wichtigsten Partnerländer der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar nach dem Runderlass vom 3. März 2000 ausführlich über dessen Inhalt unterrichtet worden. Obwohl etwa die Botschaft in Kiew über lokal geäußerte Kritik berichtet habe, die sogar in Brüssel vorgetragen werden solle, sei die deutsche Delegation weder offiziell noch inoffiziell im Rahmen der zuständigen Ratsarbeitsgruppe „Visa" kritisch auf ihre Visumspraxis angesprochen worden. Die hohe Zahl der Antragsteller resultiere vielmehr aus den vielfältigen familiären und geschäftlichen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Ukraine. Überdies weise die deutsche Statistik nicht nur die Schengenvisa, sondern auch Visa zur Familienzusammenführung und die Visaerteilung an deutsche Aussiedler sowie an Personen, die im Rahmen der jüdischen Zuwanderung nach Deutschland kämen, aus.

Darüber hinaus stelle der Inspektionsbericht das Visumverfahren bei Vorlage eines Carnet de Touriste nicht zutreffend dar – so das interne Schreiben des Auswärtigen Amts – und berücksichtige insbesondere nicht, dass das Verfahren mit dem Bundesministerium des Innern abgestimmt worden sei.

Zwar seien mit Erlass vom 15. Oktober 1999 nach Abstimmung mit dem BMI Erleichterungen im Visumverfahren bei Vorlage eines Carnets eingeführt worden; auf

die nach der GKI vorgesehene persönliche Vorsprache werde jedoch ausdrücklich nicht verzichtet.

Hierzu antwortete der Zeuge Dr. Axel Weishaupt mit Schreiben vom 10. November 2000 (Dokument Nr. 210), dass die Darstellung der Rechtslage nichts an der Tatsache ändere, dass sich vor Ort in Kiew eine extrem starke Diskrepanz zwischen der Ablehnungsquote der deutschen Botschaft in Höhe von 2 Prozent und der Ablehnungsquote etwa der französischen Botschaft mit 38 Prozent oder der niederländischen Vertretung mit 80 Prozent ergebe. Auch mache der Hinweis, dass das CdT-Verfahren mit dem BMI abgestimmt sei, dieses nicht unangreifbar. Angesichts der mit Bericht der Botschaft vom 24. Januar 2000 dargestellten nachweislichen Missbrauchsfälle durch Carnet-Inhaber müsse das Verfahren vielmehr grundsätzlich überprüft werden. Abschließend führt er aus:

„Es sei hier wiederholt, dass die Carnet-Praxis weder von der Botschaft Kiew (…) noch von den begleitenden Beamten des BKA und BGS noch von der Sonderinspektion nachvollzogen werden kann. Um es einmal deutlich zu sagen: Falls aus irgendeinem Grund, z. B. Presseberichte, nachträgliche Untersuchungen o. ä. die Praxis der Visaerteilung aufgrund des Carnets als falsch und schädlich angesehen wird und dann Verantwortliche gesucht werden, kann keiner sagen, dass die Sonderinspektion nicht deutlich und ausdrücklich gewarnt hat."

ff) Reaktionen des Auswärtigen Amts

Trotz der Meinungsverschiedenheiten über einzelne Inhalte des Inspektionsberichtes wurde das dort angeregte Terminvergabesystem kurz darauf an der Botschaft in Kiew in Form eines bereits an der ukrainischen US-Botschaft praktizierten Briefkastensystems eingeführt, nachdem mit Bericht vom 11. Dezember 2000 (Dokument Nr. 211) auch der neue Botschafter Dietmar Gerhard Stüdemann nochmals bekräftigt hatte, dass angesichts der räumlichen Engpässe in und am Gebäude, der extrem hohen und weiter fast exponentiell steigenden Zahl der Antragsteller und der zu beobachtenden Mängel in der materiellen und personellen Ausstattung das bisher praktizierte Verfahren endgültig an seine Grenzen gestoßen sei. Danach mussten Antragsteller nunmehr weder zur Terminvergabe noch zur Antragstellung in der Botschaft persönlich vorsprechen, sondern konnten ihre Antragsunterlagen mitsamt den Anlagen und der Visumgebühr in einen Briefkasten an der Botschaft werfen oder per Post übersenden. Die ursprüngliche Anzahl von drei persönlichen Vorsprachen reduzierte sich damit auf nur noch eine.

Zudem wurde auf Veranlassung von Bundesminister des Auswärtigen, Joseph Fischer, die personelle Ausstattung der Botschaft durch die Ende des Jahres 2000 erfolgte Entsendung zweier zusätzlicher Entscheider nach Kiew und durch die Einstellung weiterer Ortskräfte insoweit verbessert, als Mitte 2001 schließlich insgesamt sechs Entscheider und rund 50 Ortskräfte in der Visastelle beschäftigt waren. Möglich geworden sei diese Maßnahme laut Aussage der Zeugin Klara Hoppmann insbesondere durch den Auszug der übrigen Rechts- und Konsularmitarbeiter im Frühjahr 2001 und die damit verbundene Entspannung der räumlichen Situation.

Dank des zusätzlichen Personals sei es dann ab April 2001 auch mit Hilfe des Terminvergabesystems gelungen, die Schlangen vor der Visastelle abzubauen und die Wartezeiten für die Antragsteller zu reduzieren, so der Zeuge Dr. Martin Schäfer in seiner Aussage vor dem Ausschuss.

Darüber hinaus suchte das Auswärtige Amt angesichts der Berichterstattungen über möglicherweise missbräuchliche Verwendungen des CdT nochmals das Gespräch mit dem ADAC und dem Bundesministerium des Innern. Danach erging am 16. Januar 2001 ein Erlass des Auswärtigen Amts (Dokument Nr. 212), der im Ergebnis festhielt, dass die vorliegenden Erkenntnisse beider Ressorts und des ADAC über Täuschungen bei der Visumantragstellung mit Hilfe des CdT nicht mit der Berichterstattung der Auslandsvertretungen übereinstimmten. So belegten die Statistiken des ADAC bei im Jahr 1999 verkauften 49 924 CdT insgesamt 131 Schadensfälle, in denen der ADAC für Krankenbehandlung- oder Abschiebekosten in Anspruch genommen worden sei. Zwischen Januar und Oktober 2000 stünden dagegen 49 833 verkauften Visa lediglich 90 Regressfälle gegenüber. Zudem lägen weder dem Auswärtigen Amt noch dem BMI Beschwerden seitens der zuständigen und zunächst kostenbelasteten Innenbehörden der Länder oder anderer Schengenpartner vor. Dies überrasche umso mehr, als seit Mitte 2000 durch einen entsprechenden Zusatz auf der Visumetikette auf das Vorliegen eines CdT hingewiesen werde.

Daher solle am Instrument des Carnet de Touriste weiter festgehalten werden. Unter Hinweis auf die Gültigkeit des Erlasses vom 15. Oktober 1999 stellte die Zentrale daher nochmals klar:

„[Das] CdT begründet keinen Rechtsanspruch auf Erteilung eines Visums, ist aber ein wesentliches antragsbegründendes Dokument. Bestehen keine offensichtlichen Zweifel am Zweck der Reise, an der Finanzierung oder der Rückkehrbereitschaft (dies ist in jedem Einzelfall zu prüfen, o. g. Zweifel sind nicht pauschal zu bejahen), ist in der Regel auf die Vorlage weiterer Unterlagen zu verzichten."

Auch die persönliche Vorsprache der Antragsteller sei grundsätzlich zu fordern, da bei dieser Gelegenheit Zweifel an Reiseziel und Reisezweck auf ihre Relevanz überprüft werden könnten.

Auch das Bundeskriminalamt reagierte mit Schreiben vom 2. Mai 2001 (Dokument Nr. 213) an das Bundesministerium des Innern auf die Sonderinspektion in Kiew, an der – wie berichtet – auch eine Beamtin des BKA teilgenommen hatte, und die dort vermeintlich festgestellten Auffälligkeiten in Zusammenhang mit der Visumerteilung nach Vorlage eines Carnet de Touriste. Danach sei die CdT-Praxis nach Einschätzung des BKA auch in Bezug auf die Visumvergabepraxis der anderen Schengen-Partner als sehr kritisch zu beurteilen:

„Das CdT ist im Zusammenhang mit dem Problemfeld „Visaerschleichung" zu betrachten, welche nach derzeiti-

gen Erkenntnissen die effizienteste Form der Schleusungskriminalität darstellt. Neben der Visaerschleichung unter Vorlage gefälschter Unterlagen zur Visabeantragung eröffnet sich hier für den Antragsteller die Möglichkeit zu einer von Behördenseite nahezu unkontrollierten Einreise. Bei derzeitiger Verfahrensweise hebelt das CdT die Kontrollfunktion der Mitarbeiter an den betreffenden Visaabteilungen aus."

Allerdings lägen Erkenntnisse zum Umfang des Missbrauchs nur punktuell vor. Eine gesicherte und belegbare Aussage sei daher nicht möglich. Gleichwohl stelle sich aber die Frage, ob das Instrument des CdT, dessen Anteil an der Botschaft in Kiew laut Mitteilung des BKA-Verbindungsbeamten vor Ort durch eine Kontingentierung auf täglich 80 Stück nur etwa 10 Prozent aller im Jahr 2000 insgesamt erteilten Visa ausmache, in der gegenwärtigen Form beibehalten werden könne.

Daraufhin wurde am 21. Mai 2001 eine Besprechung mit Vertretern des Bundeskriminalamtes, des Bundesministeriums des Innern, des Auswärtigen Amts und des ADAC bzw. ÖAMTC anberaumt, deren Ergebnis das Auswärtige Amt den Auslandsvertretungen mit Erlass vom 22. Mai 2001 (Dokument Nr. 11) übermittelte. Darin betonte die Zentrale noch einmal die Bedeutung des Carnet de Touriste im Visumverfahren, das nach einhelliger Auffassung ein gutes Mittel zur finanziellen Absicherung des Reisewunsches sei. Gleichwohl müssten die Auslandsvertretungen in einem persönlichen Gespräch den Reisezweck und die Rückkehrwilligkeit der Antragsteller prüfen. Sofern danach keine offensichtlichen Zweifel am Zweck der Reise oder der Rückkehrbereitschaft bestünden, was in jedem Einzelfall zu untersuchen sei und nicht bloß pauschal bejaht werden dürfe, solle auf die Vorlage weiterer Unterlagen verzichtet werden.

Sofern die Vertretungen jedoch nachweislich Erkenntnisse hinsichtlich missbräuchlichen Vertriebs oder Gebrauchs des CdT erlangten, werde um umgehenden Bericht an das Auswärtige Amt gebeten.

c) Einführung des Reiseschutzpasses der Reise-Schutz AG im Mai 2001

Trotz der Berichterstattungen und Diskussionen wurden nunmehr auch andere Reiseschutzversicherungen im Visumverfahren als Nachweis ausreichender Finanzmittel akzeptiert. So wurde unter anderem nach Abstimmung mit dem Bundesministerium des Innern mit Erlass vom 2. Mai 2001 (Dokument Nr. 106) in Kiew der Reiseschutzpass des Weinsberger Unternehmens „Reise-Schutz AG" eingeführt, der nun genauso wie das Carnet nicht nur als Nachweis ausreichenden Krankenversicherungsschutzes sondern auch als pauschale Einladungs- und Verpflichtungserklärung nach den §§ 82, 84 AuslG und damit als Versicherung zur Übernahme ggf. entstehender Aufenthalts- und Rückführungskosten gelten sollte. Die Botschaft wurde daher angewiesen, bei Vorlage des Reiseschutzpasses im Visumverfahren in gleicher Weise zu verfahren wie bei Vorlage eines CdT.

Der Reiseschutzpass, mit dem das Unternehmen insbesondere Privat-, Dienst- und Geschäftsreisende ansprechen wollte, werde im Gegensatz zum Carnet allerdings nicht im Ausland vertrieben, sondern über verschiedene Reisebüros und die Industrie- und Handelskammern in Deutschland.

Dies habe, so der Zeuge Dr. Martin Schäfer, auch der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG ihm gegenüber bestätigt, dabei allerdings behauptet, der Vertrieb über Reisebüros sei nicht sein eigentliches Ziel.

Kurz darauf wurde die Botschaft in Kiew mit Erlass des Auswärtigen Amts vom 2. Juli 2001 (Dokument Nr. 189) angewiesen, von Antragstellern, die über ein bei der Botschaft akkreditiertes Reisebüro ihr Visum beantragten, unter anderem ein „Reiseversicherungsdokument nach dem Erlass vom 2. Mai 2001" zu verlangen. Dadurch kam es jedoch zu Irritationen: So teilte die Botschaft in Kiew mit, im Visumverfahren ab dem 16. Juli 2001 grundsätzlich nur noch Visaanträge ukrainischer Reisegruppen anzunehmen, die unter Vorlage eines Reiseschutzpasses der Reise-Schutz AG vorgelegt würden.

Aufgrund etlicher Beschwerden klärte das Auswärtige Amt allerdings mit Erlass vom 10. Juli 2001 (Dokument Nr. 214) die Botschaft über ihren Irrtum auf und erläuterte, dass der Nachweis der Krankenversicherung und Finanzierung der Reise natürlich nicht nur durch den Reiseschutzpass der Reise-Schutz AG, sondern weiterhin selbstverständlich auch durch ein CdT des ADAC erbracht werden könne.

aa) Erfahrungen mit dem neuen Instrument

Mit der Einführung des Reiseschutzpasses habe sich die Situation in Kiew besonders problematisch entwickelt. Zu den Gründen führte der Zeuge Dr. Martin Schäfer vor dem Ausschuss aus:

„Wir hatten das Problem, dass ab dem Mai 2001 sich zwei Problemkategorien überschnitten, nämlich das Problem im Reisebüroverfahren allgemein mit dem Problem der Reiseschutzpässe (…)."

Um der Situation Herr zu werden, habe man daher versucht, eine Rückkehrkontrolle gegenüber den Reisebüros zu etablieren. Hierfür sollten die Veranstalter nach Abschluss der Reise Passkopien der Reisenden vorlegen. Das Verfahren sei jedoch letztlich kurz nach seiner Einführung gescheitert: Zum einen wegen eines großen Anteils gefälschter Ein- und Ausreisestempel und zum anderen, weil die deutschen Grenzbehörden es ohnehin in vielen Fällen versäumten, Stempel in den Pässen anzubringen.

Auch der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG berichtete im August 2001 per Mail (Dokument Nr. 215) über erste Probleme beim Vertrieb seiner Reiseschutzversicherungen. So seien in Kiew Reiseschutzpässe durch einen Geschäftspartner der Reise-Schutz AG illegal zu überhöhten Preisen vertrieben worden. Im Übrigen fehle dem Unternehmen ein entsprechendes Vertriebsnetz im Ausland, mit dem die sichere Übermittlung der Versiche-

rungsscheine und eine wirksame Vorkontrolle der Antragsteller gewährleistet werden könnten.

Angesichts dessen sowie aufgrund der weiteren Klagen der Auslandsvertretungen über Missbrauch bzw. Missbrauchsgefahr des CdT stellte das Auswärtige Amt erste Überlegungen an, den im Erlass vom 15. Oktober 1999 für den Regelfall vorgesehenen Verzicht auf weitere Nachweise zum Reisezweck und zur Rückkehrbereitschaft fallen zu lassen.

Vielmehr sollten sowohl das CdT als auch der Reiseschutzpass im Ausland zukünftig über vertrauenswürdige Reisebüros vertrieben werden können, dabei aber lediglich als Finanzierungsnachweis nach den §§ 82, 84 AuslG gelten. Alle sonstigen Nachweise zur Rückkehrwilligkeit und zum Reisezweck seien nunmehr wieder zu erbringen und eine persönliche Vorsprache Pflicht.

Über dieses Vorhaben unterrichtete die Zentrale im Vorfeld der beabsichtigten Neuregelung unter anderem die Auslandsvertretung in Kiew und bat um eine Stellungnahme zu den angestellten Überlegungen. Mit Schreiben vom 14. September 2001 (Dokument Nr. 216) teilte die Leiterin der Visastelle, Klara Hoppmann, daraufhin mit, man halte den Vertrieb der Reiseschutzpässe über ukrainische Reisebüros insgesamt für nicht praktikabel. Hierzu führte sie erläuternd aus:

„Der Reisebüromarkt ist dermaßen im Fluss, dass es unseres Erachtens unmöglich ist, hier seriöse Partner auszuwählen. Dies ist in keinster Weise vergleichbar mit dem ADAC, wo der Vertrieb über den hiesigen Automobilclub erfolgt. Dieser Club besteht seit einigen Jahren, die leitenden Personen wechseln nicht ständig, die Räumlichkeiten sind uns bekannt und wir haben einen gewissen Überblick über die dortige Arbeit."

Zudem seien bislang insgesamt keine sehr guten Erfahrungen mit dem Reiseschutzpass gemacht worden. Auch die Antragsteller berichteten von einem blühenden Markt mit den Papieren. Einige hätten sogar 500 DM für einen Reiseschutzpass bezahlt.

bb) Der Erlass vom 29. Januar 2002 und seine Reaktionen

Gleichwohl traten die angestrebten Änderungen für Reiseschutzversicherungen mit Erlass des Auswärtigen Amts vom 29. Januar 2002 (Dokument Nr. 10) in Kraft. Unter Aufhebung der Erlasse vom 15. Oktober 1999 und vom 2. Mai 2001 galten danach die nunmehr weltweit akzeptierten Reiseschutzversicherungen, die auch im Ausland vertrieben werden durften, nur noch als Finanzierungsnachweis nach den §§ 82, 84 AuslG, bei deren Verwendung die Auslandsvertretungen im Übrigen auf die Vorlage weiterer bzw. ergänzender Finanzierungsnachweise verzichten sollten. Davon unbenommen bestehe jedoch die Pflicht zur Überprüfung der sonstigen Voraussetzungen der Visumerteilung – wie Rückkehrbereitschaft oder Verwurzelung im Heimatland – nach Maßgabe der allgemeinen Runderlasse wie des Erlasses vom 3. März 2000 und unter Beachtung des Grundsatzes der persönlichen Vorsprache.

Noch am selben Tag hätten daraufhin plötzlich 600 zusätzliche Personen vor der Botschaft gestanden, die unter Vorlage eines Reiseschutzpasses ein Visum begehrten, so der Zeuge Dr. Martin Schäfer in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss. Da er dies als ein erstes Indiz dafür gewertet habe, dass mit dem Erlass eine zusätzliche Nachfrage auch bei Gruppen entstanden sei, die über keinerlei Anknüpfungspunkt in Deutschland verfügten und mit ihrer Reise vermutlich nicht nur lediglich touristische Zwecke verfolgten, habe er noch am gleichen Tag versucht, auf telefonischen Weg die sofortige Aussetzung des Verfahrens zu erreichen. Da dies vergeblich gewesen sei, habe er dem Auswärtigen Amt über die Auswirkungen des Erlasses und insbesondere den daraufhin verzeichneten rasanten Anstieg der Zahl der Antragsteller mit Reiseschutzpässen am 18. Februar 2002 (Dokument Nr. 113) berichtet:

„Die Botschaft Kiew wird gegenwärtig – zeitgleich mit dem Eintreffen des Bezugserlasses und offensichtlich durch diesen ausgelöst – von Antragstellern mit Reiseschutzpässen geradezu überrollt. Während noch im Januar ca. 25 % der Antragsteller im allgemeinen Terminvergabeverfahren (200 von 800) mit Reiseschutzpässen vorsprachen, hat sich deren Zahl absolut verdreifacht. Es waren Anfang Februar bereits 70 %. (…)

Botschaft musste am 7. Februar „Notbremse" ziehen, da mehrere Hundert Antragsteller mit Kopien von immer gleichen Blanko-Reiseschutzpässen Termine erhalten wollten. Offensichtlich ist die Versicherung selbst von der zusätzlichen Nachfrage nach Reiseschutzpässen überrascht worden und kann gegenwärtig nicht genügend Exemplare in die Ukraine liefern. Es ist nur eine Frage der Zeit, bis auch diese Nachfrage befriedigt werden wird. All das zeigt, dass durch die Freigabe der Vertriebswege für den Reiseschutzpass eine erneut dramatische Steigerung der Nachfrage nach deutschen Schengenvisa gerechnet werden muss, der die Botschaft trotz aller Maßnahmen zur Verbesserung von Arbeitsproduktivität und Angebotsqualität nicht mehr Herr werden dürfte."

Auch variierten die Preise für die Reiseschutzpässe erheblich: Antragsteller hätten nunmehr von Preisen bis zu 1 000 US-Dollar berichtet. Im Übrigen hätten sich in nur wenigen Tagen nach In-Kraft-Treten des Erlasses schlagartig das Antragstellerprofil und die Antragstellerzusammensetzung verändert. So befürchte man,

„(…) dass unter denjenigen, die nach den Bedingungen des Bezugserlasses erleichterten Zugang zu einem deutschen Schengen-Visum erhalten, ein deutlich überproportionaler Anteil von ‚schwarzen Schafen' sein wird. Die Prüfung der Voraussetzungen der Visumerteilung wird erschwert, da leicht eine Legende zum Reisezweck erfunden werden kann (hundertfach: ‚Besichtigung des Kölner Doms'), die mit den der Botschaft zur Verfügung stehenden Mitteln nicht widerlegt werden kann, da lediglich abstrakte Zweifel, nicht aber konkrete Anhaltspunkte für eine Täuschung oder einen Missbrauch ermittelt werden können."

Es sei daher konkret zu befürchten, dass die Botschaft nicht in der Lage sein werde, zwischen redlichen Antragstellern und solchen zu unterscheiden, die Reiseschutzversicherungen dazu nutzten, sich mit dem Anschein der Legalität in den Schengenraum zu begeben. Um einen Kollaps der Visastelle zu verhindern und der illegalen Migration keinen Vorschub zu leisten, sehe die Botschaft daher die Notwendigkeit, mit sofortiger Wirkung analog zum CdT die Anzahl der täglichen Antragsteller mit Reiseschutzpässen zu begrenzen und bei der Vorlage von Reiseschutzversicherungen generell zusätzliche Dokumente zur Prüfung der Voraussetzungen der Visumerteilung, wie etwa Arbeitsbescheinigungen, zu verlangen.

Des Weiteren rege man an, auf den Reiseschutzpass einen festen Preis oder mindestens eine Preisspanne drucken zu lassen, um Missbrauch und Wucher zu unterbinden. Darüber hinaus seien klare Vorgaben für die Organisation des Vertriebs der zugelassenen Versicherungsunternehmen mit entsprechenden Kontroll- und Lizenzentzugsmöglichkeiten unabdingbar.

Die Botschaft habe zu dieser Zeit am Rande ihrer Kapazitäten gearbeitet, ergänzte der Zeuge Dietmar Gerhard Stüdemann vor dem Ausschuss, da eine ordnungsgemäße Prüfung ohne eine vorliegende Verpflichtungserklärung sehr aufwändig gewesen sei.

Die Zentrale reagierte auf den Bericht aus Kiew jedoch mit Unverständnis. So könne – ausweislich eines hierzu geführten internen Schriftwechsels – insbesondere nicht nachvollzogen werden, warum die Botschaft überhaupt Kopien von Reiseschutzpässen akzeptiere. Auch die geäußerte Bitte, zusätzlich Arbeitsbescheinigungen zu verlangen, sei nicht zu verstehen, da deren Vorlage ohnehin bereits möglich sei, allerdings nicht zum Nachweis der Finanzierung der Reise, sondern als Dokumentation der Rückkehrwilligkeit der Antragsteller.

Mit Erlass vom 26. Februar 2002 (Dokument Nr. 114) wurde daher gegenüber der Botschaft in Kiew nochmals ausdrücklich hervorgehoben, dass Reiseschutzversicherungen im Visumverfahren ausschließlich als Finanzierungsnachweis anzusehen und zu behandeln seien. Die Visumerteilung sei nicht lediglich „Formsache“: Visumanträge, die durch Inhaber von Reiseschutzversicherungen vorgelegt würden, könnten und sollten bei Nichterfüllung der übrigen visumrechtlichen Erfordernisse abgelehnt werden. Zur Prüfung dieser Erfordernisse könne auch die Vorlage weiterer antragsbegründender Unterlagen, die den Reisezweck und die Rückkehrwilligkeit dokumentierten, verlangt werden. Dabei werde aber nicht einer generellen Verpflichtung zur Vorlage von bezahlten Hotelreservierungen oder formloser Einladungen zugestimmt, da dies der Ermöglichung von Kurzzeitaufenthalten auch ohne bisherigen Anknüpfungspunkt in Deutschland zuwiderlaufe. Insbesondere aber die Vorlage von Arbeitsbescheinigungen – wie von Kiew vorgeschlagen – sei in diesem Zusammenhang nicht zu beanstanden.

Zudem ergebe sich auch eindeutig aus dem Erlass vom 29. Januar 2002, der im Übrigen eng mit dem BMI abgestimmt worden sei, dass Kopien von Reiseschutzpässen nicht anerkannt werden könnten und ihre Verwendung daher einen klaren Missbrauch darstelle.

Allerdings gebe die von der Botschaft beobachtete Unregelmäßigkeit bei der Preisgestaltung der Reiseschutzpässe Anlass zur Besorgnis. Eine Rücksprache mit dem BMI habe jedoch ergeben, dass die Anbieter der Reiseschutzversicherungen nicht zum Preisaufdruck verpflichtet werden könnten. Der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG sei jedoch dringend gebeten worden, dafür zu sorgen, dass derartige Praktiken eingestellt würden.

Zur Bewältigung des momentan zu verzeichnenden Andrangs könne somit vermutlich nur die von der Botschaft vorgeschlagene und dem Erlass nicht entgegenstehende Kontingentierung der Reiseschutzpässe beitragen.

Noch am gleichen Tag verfasste eine Mitarbeiterin der Visastelle der Botschaft in Kiew eine Mail an das Auswärtige Amt, um ihren Unmut zu äußern. Darin führt sie aus:

„Ich kann mich des Eindrucks nicht erwehren, dass Sie und Ihre Kollegen in Berlin häufig der Ansicht sind, dass wir als Sachbearbeiter der Visastelle Kiew zusätzliche Unterlagen anfordern, um die Kundschaft (Reisewillige und Gastgeber) zu schikanieren. Seien Sie versichert, dass dem nicht so ist. (…) Die Nachforderung der Unterlagen verursacht zusätzliche Arbeit und Verzögerung der Bearbeitung. Allerdings werden diese Nachteile in Kauf genommen, um der Visaerschleichung und der damit verbundenen illegalen Tätigkeit der Beschaffung von geoder verfälschten Unterlagen Einhalt zu gebieten. Auch wenn wir uns darüber im Klaren sind, dass uns viele Fälschungen nicht auffallen, sollten uns durch das Auswärtige Amt keine Steine in den Weg gelegt werden, wenn wir versuchen, unsere Arbeit gründlich und gut zu machen. Sollte die Zentrale es vorziehen, hier Sachbearbeiter sitzen zu haben, die ohne Prüfung der Anträge die Kreuzchen an der richtigen Stelle machen und somit dem Antrag stattgeben, wäre ein Ersatz der Kolleginnen und Kollegen durch programmierte Roboter ohne die Fähigkeit des selbständigen Denkens und der daraus resultierenden Ermessensausübung in Erwägung zu ziehen. Überspitzt könnte man auch sagen, dass durch das Verhalten des AA hier der Eindruck entstehen könnte, dass von dort passive Beihilfe zur Visaerschleichung geleistet wird.“

Gleichwohl führte die Botschaft Kiew zur vorgeschlagenen Kontingentierung am 28. Februar 2002 ein Gespräch mit dem Inhaber der Reise-Schutz AG, das sich nach Aussage des Zeugen Dr. Martin Schäfer außerordentlich konfliktreich gestaltet habe. Von den dort erzielten Ergebnissen berichtete die Botschaft der Zentrale am 4. März 2002 (Dokument Nr. 217) ebenso wie von einer dramatischen Verschlechterung der Zustände in Kiew, die sich nunmehr noch chaotischer und unkontrollierbarer als im Vorbericht vom 18. Februar 2002 geschildert darstellten:

„Zustände vor den Toren der Visastelle der Botschaft Kiew drohen angesichts des täglichen Ansturms von bis zu 2.000 Antragstellern (normales Antragsverfahren und Reiseschutzpassinhaber) zu eskalieren. Wird nicht unver-

züglich Abhilfe geschaffen, so drohen nicht nur die unzumutbaren Verhältnisse aus der Zeit vor der Einführung des Terminvergabesystems im April 2001 zurückzukehren, sondern kann ich auch nicht mehr für die Sicherheit des Personals der Botschaft Verantwortung übernehmen.

Nur unter Zuhilfenahme eines massiv verstärkten ukrainischen Polizeiaufgebotes mit schwerer Bewaffnung gelinge es, eine bescheidene Ordnung zu halten. Näher führt der Bericht dazu aus:

„Handgreiflichkeiten zwischen Ordnungskräften und Antragstellern sowie der Antragsteller untereinander sind an der Tagesordnung. Stimmung unter zurückgewiesenen RSP-Antragstellern ist stark gereizt und nur mit Mühe zu beherrschen. UKR-Miliz untersagt zurückgewiesenen Antragstellern zeitweise den Aufenthalt auf der Straße vor der Visastelle, um nicht mehr kontrollierbare Kollektivhandlungen unmöglich zu machen. Mafiose Strukturen haben sich in kürzester Zeit des Schlangenmanagements bemächtigt und verlangen bis zu 50 US-$ für einen „sicheren Platz“ innerhalb des täglichen Kontingents. Dutzende Personen campieren nachts vor der Botschaft in der (häufig vergeblichen) Hoffnung, auf diese Weise zu den ersten in der Schlange zu gehören.“

Angesichts von mittlerweile bis zu 600 Antragstellern täglich, die unter Vorlage eines Reiseschutzpasses der Firma Reise-Schutz AG ein Visum begehrten, habe man zwischenzeitlich ein ausführliches Gespräch mit dem Geschäftsführer des Unternehmens geführt. Dabei sei dieser auch über die Bearbeitungskapazitäten der Botschaft und deren Grenzen unterrichtet und eindringlich gebeten worden, die Zahl der täglich in der Ukraine ausgegebenen Reiseschutzpässe zu limitieren. Daraufhin habe er jedoch erklärt, dass eine grundsätzliche Begrenzung der Zahl der ausgegebenen Reiseschutzpässe weder möglich noch von ihm gewollt sei und habe sich lediglich zu einem Aufdruck einer unverbindlichen Preisempfehlung auf den Reiseschutzpässen bereit gezeigt. Daher scheine es geboten, dass das Auswärtige Amt der Reise-Schutz AG klare Vorgaben mache.

Ergänzend bat der Zeuge Dr. Martin Schäfer mit Bericht vom 5. März 2002 (Dokument Nr. 218) um Weisung, wie vor dem Hintergrund des Erlasses vom 3. März 2000 das eingeräumte Ermessen bei der Erteilung von Besuchsvisa auszuüben sei, wenn aufgrund von Erfahrungen erhebliche allgemeine Zweifel an der Rückkehrwilligkeit der Antragsteller bestünden oder konkrete, allerdings nicht objektiv nachweisbare Anhaltspunkte hinzuträten, wie etwa ein im Rahmen der persönlichen Vorsprache nur allgemein formulierter, hundertfach wiederholter, aber nicht zu widerlegender Reisezweck. Auch sei fraglich, wie entschieden werden müsse, wenn die Botschaft angesichts ihrer Erfahrungen davon überzeugt sei, dass der überwiegende Teil der gegenwärtig mit einem Reiseschutzpass vorsprechenden Antragsteller falsche Angaben über den Reisezweck machte und zudem vielfach nicht rückkehrwillig sei.

In diesen Fällen habe sich die Botschaft – vor dem Hintergrund der Erörterungen auf dem Regionalseminar in Kiew im Juli 2000 und der dort trotz erheblicher Bedenken der Auslandsvertretungen nach ausführlicher und kontroverser Diskussion vorgenommenen Konkretisierungen und Präzisierungen – bislang außerstande gesehen, Visumanträge abzulehnen, da zwar ihrer Überzeugung nach eine hinreichende Wahrscheinlichkeit mangelnder Rückkehrwilligkeit gegeben sei, aber es nicht gelinge, diesen Verdacht mit konkreten und individuell nachweisbaren Anhaltspunkten zu belegen.

Allerdings sei man der Ansicht:

„(…) dass eine Ablehnung von Anträgen auch dann den Anforderungen an die pflichtgemäße Ausübung des Ermessens (…) entspricht, wenn sich auf der Grundlage objektiv belegbarer allgemein-abstrakter Anhaltspunkte und angesichts des Eindrucks aus antragsbegründenden Unterlagen und persönlicher Vorsprache, jedoch ohne nachweisbare konkretindividuelle Anhaltspunkte in einer Gesamtwürdigung eine negative Prognose im Hinblick auf den Reisezweck und die Rückkehrwilligkeit und damit eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für einen Missbrauch ergibt.“

Diese Rechtsauffassung bekräftigte das Auswärtige Amt mit Erlass vom 19. März 2002 (Dokument Nr. 219). Dabei sei jedoch Folgendes zu beachten:

„Grundsätzlich darf ein Visumantrag nur bei Vorliegen gerichtsverwertbarerer Nachweise abgelehnt werden. Die Rechtsprechung berücksichtigt bei der Überprüfung der von der Auslandsvertretung vorzunehmenden Beurteilung immer auch den angestrebten Einreisezweck: Danach liegt der auf einer Interessenabwägung beruhende Prüfungsmaßstab bei einer Ersteinreise/touristischen Reise naturgemäß höher als z. B. bei einem Besuch von Mitgliedern der Kernfamilie oder bei Folgereisen nach regelgerechter Rückkehr. Während in den erstgenannten Fällen erhebliche allgemeine Zweifel am Reisezweck oder der Rückkehrwilligkeit, für die in der Person des Antragstellers konkrete Hinweise vorliegen müssen, für die Annahme einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit der fehlenden Rückkehrbereitschaft ausreichen, müssen derartige Zweifel in den letztgenannten Fällen auch unter dem Blickwinkel der Verhältnismäßigkeit Bestand haben.“

Bei Vorlage einer Reiseschutzversicherung verbleibe dabei gemäß Erlass vom 29. Januar 2002 – anders als bislang geregelt – die volle Prüfhoheit hinsichtlich der Erfüllung der ausländer- und visumrechtlichen Voraussetzungen bei den Auslandsvertretungen. Dabei müsse jedoch Folgendes beachtet werden:

„Die Tatsache allein, dass ein ausländischer Vertriebspartner der Reiseschutzversicherung möglicherweise nicht das Vertrauen der örtlichen Auslandsvertretung genießt, rechtfertigt (…) keine Ablehnung.“

Zur im Bericht vom 4. März 2002 angeregten Form der Kontingentierung äußert sich die Zentrale jedoch kritisch. Die von der Botschaft angeregte Verpflichtung der Reise-Schutz AG zur Kontingentierung der Ausgabe von Reiseschutzpässen verbunden mit der Vorgabe zur

Durchführung einer Vorprüfung der Antragsteller komme aus verschiedenen Gründen nicht in Betracht. So liege das Hauptproblem nicht etwa in der vor Ort eröffneten Möglichkeit des Erwerbs eines Finanzierungsnachweises für eine Reise nach Deutschland, sondern in der angesichts des Auswanderungsdrucks in der Ukraine hohen Anzahl potentieller Visumantragsteller. Im Übrigen könne eine Vorkontrolle die erforderliche Überprüfung durch die Botschaft auch in keinem Fall ersetzen oder gar zur Vorbedingung gemacht werden.

Darüber hinaus bestünden zwischen den Anbietern von Reiseschutzversicherungen und dem Auswärtigen Amt keinerlei rechtliche Bindungen. Man gehe jedoch davon aus, dass sich die Reise-Schutz AG – ebenso wie der ADAC – auch ohne Verpflichtung an einer Kontingentierung durch die Botschaft orientieren werde.

Zur Verbesserung der geschilderten Situation werde die Botschaft gleichwohl gebeten, die ausländer- und visumrechtliche Prüfung zukünftig im Visumverfahren vorzuziehen. Dabei sei:

„(…) bei Antragstellern, die von sich aus keinen Nachweis über eine Finanzierung gem. §§ 82, 84 AuslG (d. h. Verpflichtungserklärung oder Nachweis ausreichender eigener Mittel bzw. bei Bona-fide-Kunden) vorlegen, die Prüfung der übrigen visumrechtlichen Erfordernisse (d. h. Klärung von Reisezweck, Rückkehrbereitschaft und Verwurzelung im Heimatland im Rahmen einer persönlichen Vorsprache) dem Erwerb einer RSV vorzuschalten. Eine RSV soll danach erst dann verlangt werden, wenn die Prüfung der übrigen visumrechtlichen Erfordernisse mit positivem Ergebnis abgeschlossen worden ist."

Um der Gefahr von Rückdatierungen zu begegnen, sollten daher nur solche Reiseschutzversicherungen als Finanzierungsnachweis anerkannt werden, die nach dem Datum der persönlichen Vorsprache bzw. der positiven Entscheidung über den Visumantrag ausgestellt worden seien.

Bis dahin werde die Anerkennung von Reiseschutzpässen vorläufig ausgesetzt. Auch der ADAC habe zugesagt, zunächst keine Reiseschutzversicherungen mehr für die Ukraine auszustellen.

Dies habe an der Botschaft in Kiew große Erleichterung hervorgerufen, so der Zeuge Dr. Martin Schäfer vor dem Ausschuss.

cc) Einführung einer Kontingentierung bzw. eines Terminvergabesystems im April 2002

Mit Bericht vom 8. Mai 2002 (Dokument Nr. 220) informierte die Botschaft in Kiew die Zentrale schließlich über die erfolgreiche Einführung eines neuen Terminvergabesystems für Inhaber von Reiseschutzpässen.

Gemäß Absprache zwischen Botschaft und Reise-Schutz AG bestehe danach seit dem 22. April 2002 für deutsche Reisebüros die Möglichkeit, per Onlinebuchung eines Reiseschutzpasses einen Termin zur Vereinbarung der persönlichen Vorsprache bei der Botschaft in Kiew zu erhalten. Zudem sei beschlossen worden, dass von Montag bis Donnerstag je 200 Termine und am Freitag 150 Termine vergeben werden könnten.

Die jeweilige Tagesliste werde der Botschaft von der Reise-Schutz AG am Vortag übermittelt und liege am Schalter bereit, sodass unmittelbar geprüft werden könne, ob der Antragsteller einen echten oder gefälschten Reiseschutzpass vorlege.

Aus Gründen der Gleichbehandlung habe man sich jedoch gezwungen gesehen, so der Zeuge Dr. Martin Schäfer vor dem Ausschuss, diese Kontingentierung auch auf die Bewerber mit einem Carnet de Touriste des ADAC auszuweiten, der damit ebenfalls 200 bzw. freitags 150 Termine für seine Kunden beanspruchen konnte.

Die Botschaft zeigte sich dennoch mit der Entwicklung sehr zufrieden. Wörtlich heißt es:

„Die Erfahrungen der letzten zwei Wochen haben gezeigt, dass auch nur wirklich die Personen vorsprechen, die einen Termin zur Terminvergabe bei uns haben. Die Situation vor der Botschaft hat sich komplett beruhigt; wir haben durch o. a. Maßnahmen den Platzverkäufern (Mafia) die Existenzgrundlage weggenommen."

Von der allgemeinen Beruhigung der Situation an der Botschaft konnte sich auch der Leiter des Referates 508, Matthias von Kummer, und eine weitere Mitarbeiterin des Auswärtigen Amts, die sich im Rahmen einer Dienstreise vom 22. bis 25. Mai 2002 an der Botschaft in Kiew aufhielten, überzeugen. So berichtete der Zeuge Matthias von Kummer vor dem Ausschuss von einer unter anderem durch das eingeführte Terminvergabesystem erzielten Normalisierung des allgemeinen Ablaufs an der Botschaft. Gleichwohl sei aber nach wie vor die Anzahl der eingereichten Anträge hoch gewesen.

dd) Ermittlungen gegen die Reise-Schutz AG

Am 27. Juni 2002 teilte der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG dem Auswärtigen Amt jedoch per Mail mit, dass zwei Tage zuvor eine Durchsuchung seiner Privat- und Geschäftsräume stattgefunden habe und gegen ihn eine Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Beihilfe zur bandenmäßigen Schleusung aus der Ukraine eröffnet worden sei.

Noch am selben Tag wies der Zeuge Matthias von Kummer daraufhin die Botschaft in Kiew telefonisch an, Reiseschutzpässe der Reise-Schutz AG, die nach dem 27. Juni 2002 ausgestellt worden seien, im Visumverfahren nicht mehr zu akzeptieren, was in einer schriftlichen Weisung vom 28. Juni 2002 nochmals bekräftigt wurde. Reiseschutzpässe, die früher datiert seien, könnten danach nur noch dann akzeptiert werden, wenn durch den Antragsteller im Rahmen einer persönlichen Vorsprache ein ordnungsgemäßer Reisezweck durch Vorlage zusätzlicher Unterlagen und Nachweise glaubhaft dargelegt werde.

Zweifel an der Seriosität des Inhabers der Reise-Schutz AG habe er schon früher gehabt, berichtete der Zeuge Dr. Martin Schäfer vor dem Ausschuss. Allerdings hätten

lediglich vage Informationen über entsprechende Verbindungen des Unternehmens zu Schleusergruppierungen vorgelegen. Im Grunde seien dies aber nur Vermutungen gewesen, deren Richtigkeit nicht festgestanden habe, sodass ein schriftlicher Bericht an das Auswärtige Amt nicht denkbar gewesen sei.

d) Einführung des Travel Voucher und des Travel Care Passes

Wie im Erlass vom 29. Januar 2002 bereits angekündigt, drängten nach der Reise-Schutz AG im weiteren Verlauf auch andere Unternehmen mit Konkurrenzprodukten auf den Markt.

Mit Erlass vom 25. April 2002 (Dokument Nr. 221) wurden danach zunächst die Auslandsvertretungen gebeten, im Visumverfahren neben den bisherigen Reiseschutzversicherungen ab dem 15. Mai 2002 auch den Travel Voucher der Firma Itres GmbH als Finanzierungsnachweis gemäß den §§ 82, 84 AuslG anzuerkennen.

Nachdem die Botschaft in Kiew dem Auswärtigen Amt jedoch am 2. Juli 2002 (Dokument Nr. 222) mitgeteilt hatte, dass eine Überprüfung des Geschäftsführers der Itres GmbH durch den BKA-Verbindungsbeamten aufgrund diverser Ermittlungsverfahren Zweifel an seiner Eignung als Partner im Reiseschutzversicherungs-Verfahren ergeben habe, wurden die Auslandsvertretungen nach Abstimmung mit dem Bundesministerium des Innern bereits mit Erlass vom 20. September 2002 angewiesen, Travel Voucher der Firma Itres bis auf weiteres nicht mehr als Finanzierungsnachweis nach den §§ 82, 84 AuslG anzuerkennen, da die erforderliche Seriosität des Anbieters nicht gewährleistet zu sein scheine.

Aber schon kurz darauf, und zwar mit Erlass vom 1. Oktober 2002, bat das Auswärtige Amt die Auslandsvertretungen wiederum, ab dem 20. Oktober 2002 eine weitere Reiseschutzversicherung, den Travel Care Pass der HanseMerkur Reisesversicherungs AG, als finanzielle Absicherung und Verpflichtungserklärung nach den §§ 82, 84 AuslG im Visumverfahren anzuerkennen. Gleichzeitig betonte das AA nochmals ausdrücklich, dass durch die Vorlage von Reiseschutzversicherungen weder die Prüfung des Reisezwecks noch der für die Beurteilung der Rückkehrbereitschaft maßgeblichen Verwurzelung im Heimatland entbehrlich werde. So sollten insbesondere zur Prüfung des Reisezwecks oder der Finanzierung des Aufenthalts weitere Unterlagen von den Antragstellern angefordert werden.

Auch der Vertrieb des Travel Care Passes lief nicht problemlos. So berichtete die seit Sommer 2002 in Kiew neu eingesetzte so genannte Schleusungsbeauftragte, die den Kontakt der Botschaft zu den Sicherheitsbehörden pflegen sollte, dem Auswärtigen Amt bereits Anfang November 2002 von den beiden Vereinen „Fun Fabrik e. V." und „privater Freizeitclub e. V.", deren Vorstand verstärkt Einladungen nach Deutschland für einen vermeintlichen „kulturellen Austausch" ausspreche und dabei grundsätzlich für die Antragsteller Travel Care Pässe vorlege. Sie vermute daher, dass er

„(…) über die HanseMerkur ein großes Geschäft wittert und nun versucht, den Markt der ‚nicht Bona-fide-Einlader' aus Deutschland über ein Versicherungspaket der HanseMerkur abzugrasen."

Mit Bericht vom 19. November 2002 (Dokument Nr. 223) äußerte die Botschaft in Kiew daher grundsätzliche Bedenken am Instrument der Reiseschutzversicherungen und bat um Prüfung einer generellen Aussetzung des Verfahrens.

So stellten Reiseschutzversicherungen nach den bisherigen Erfahrungen aus Sicht der Botschaft kein geeignetes Mittel zur Erleichterung des legitimen Besuchsverkehrs nach Deutschland dar. Insbesondere befinde sich der lokale Vertrieb der Dokumente in Händen, die der Schleusung und dem unerlaubten Aufenthalt im Schengenraum Vorschub leisteten. Daran ändere auch die Überprüfung der Anbieter bzw. Vertreiber in Deutschland und das ständige Bemühen der Botschaft zur Optimierung ihrer Kontrollen und Abläufe nichts, da trotz größeren Personaleinsatzes der wohl zumeist unzutreffende Reisezweck „Tourismus", für den der größte Teil der Reiseschutzversicherungen ausgestellt werde, häufig schwer zu widerlegen sei.

Angesichts der bekannt gewordenen Verbindungen der möglichen lokalen Vertreiber der Travel Care Pässe zur Firma Reise-Schutz AG, gegen die bereits ermittelt werde, stehe zudem zu befürchten, dass sich die schlechten Erfahrungen hier wiederholten.

Es gelte daher nach wie vor,

„(…) dass [das] RSV-Verfahren verglichen mit anderen Antragsformen sowohl proportional als auch in absoluten Zahlen einer der wichtigsten Kanäle für illegale Einreise aus der UKR in den Schengen-Raum ist. (…)

Aus den vorgenannten Gründen hält Botschaft an [ihrem] Votum fest, dass CdT und Travel Care Pass zum jetzigen Zeitpunkt für die UKR nicht geeignet sind. Die UKR ist nicht reif für dieses Produkt."

Diese Auffassung wurde im Auswärtigen Amt jedoch nicht geteilt. Vielmehr reagierte man auf den Bericht mit Unverständnis. Wörtlich heißt es in einer Mail vom 19. November 2002 in diesem Zusammenhang:

„Wir müssen die Botschaft nochmals anweisen (zur Not müssen wir den Leiter RK und die Leiterin der Visastelle und wen sonst noch alles einbestellen), um ihnen zu sagen, wie Visaanträge zu prüfen sind. Der Bericht lässt Zweifel aufkommen, dass in Kiew Ahnung besteht, wie man das macht."

In einem daraufhin verfassten Erlass vom 22. November 2002 (Dokument Nr. 119) wurde den Auslandsvertretungen daher mitgeteilt, dass am Prinzip der Reiseschutzversicherungen als Surrogat der privaten Verpflichtungserklärung nach den §§ 82, 84 AuslG festgehalten werde.

Zwar verkenne das Auswärtige Amt nicht den höheren Prüfungsaufwand von Visumanträgen, denen Reiseschutzversicherungen zugrunde lägen. Gerade hier müsse jedoch die Prüfdichte und -tiefe erhöht werden. So sollten

Reiseschutzversicherungen eben nicht, wie im Bericht der Botschaft Kiew dargestellt, den „legitimen Besucherverkehr nach Deutschland erleichtern“, sondern vielmehr nur der öffentlichen Hand als Absicherung gegen Kosten dienen, die durch den Besucher verursacht werden könnten.

Auch liege die Last der Glaubhaftmachung einer touristischen Reise allein beim Antragsteller und müsse nicht erst durch die Vertretungen „widerlegt“ werden.

Die Botschaft in Kiew sah ihre zuvor geäußerten Bedenken zur Sicherheit der Vertriebswege des Travel Care Passes jedoch im weiteren Verlauf bestätigt. Ausweislich einer Mail der Botschaft vom 20. Januar 2003, habe eine Überprüfung ergeben, dass bis zu diesem Zeitpunkt sämtliche unter Vorlage von Travel Care Pässen gestellten 55 Anträge hätten abgelehnt werden müssen. Als Ablehnungsgründe wurden Zweifel an der Rückkehrwilligkeit und am Reisezweck sowie gefälschte Arbeits- und Hotelbescheinigungen benannt. Viele Antragstellerinnen machten zudem einen sehr „horizontalen Eindruck“.

Auch die HanseMerkur berichtete dem Auswärtigen Amt Ende Januar 2003, dass mehr als 90 Prozent der Visumanträge unter Vorlage eines Travel Care Passes durch die Botschaft in Kiew abgelehnt werden würden, und ergänzte Anfang März 2003, dass nunmehr nicht nur die Botschaft in Kiew sondern auch andere Auslandsvertretungen Anträge mit Travel Care Pässen in großer Zahl ablehnten.

e) Einstellung der Anerkennung der Reiseschutzversicherungen als Surrogat einer Verpflichtungserklärung mit Erlass vom 28. März 2003

Nach intensiver Auseinandersetzung mit dem Bundesministerium des Innern beendete das Auswärtige Amt angesichts wiederholter Missbrauchsfälle mit Erlass vom 28. März 2003 (Dokument Nr. 102) schließlich endgültig die bisher praktizierte Verfahrensweise und wies die Auslandsvertretungen an, Reiseschutzversicherungen künftig nicht mehr als Surrogat einer Verpflichtungserklärung nach den §§ 82, 84 AuslG im Visumverfahren anzuerkennen. Reiseschutzversicherungen dienten damit ab sofort nicht mehr als Nachweis über die Haftung für den Lebensunterhalt, sodass die Auslandsvertretungen wieder gebeten wurden, als Beleg über die Sicherung des Lebensunterhalts bei privaten Besuchs- oder Geschäftsreisen grundsätzlich eine individualisierte Verpflichtungserklärung auf bundeseinheitlichem Formular zu verlangen.

4. Bewertung der Ereignisse in Kiew durch das seit Mitte des Jahres 2002 tätige Botschaftspersonal

Zuvor hatte es im Jahr 2002 größere personelle Veränderungen an der Botschaft in Kiew gegeben. So wechselte zum einen der Zeuge Roland Schißau Anfang Juli 2002 als Nachfolger des Zeugen Dr. Martin Schäfer in das Amt des Leiters des Rechts- und Konsularreferates der Botschaft. Zum anderen übernahm Ende Juli 2002 die Zeugin Regina Mittner-Robinson von der Zeugin Klara Hoppmann die Leitung der Visastelle an der Botschaft in Kiew. Gleichzeitig konnte die Anzahl der Visa-Entscheider an der Botschaft zwischen Juli und August 2002 durch zusätzliche Mittel aus dem Anti-Terror-Paket von sechs auf insgesamt zehn Mitarbeiter gesteigert werden, sodass die Botschaft sich daraufhin in der Lage sah, eine so genannte Schleusungsbeauftragte zu ernennen. Diese habe, führte der Zeuge Roland Schißau aus, die Aufgabe gehabt, sich auf besonders schleusungsverdächtige Sachverhalte zu konzentrieren und dabei sowohl einen intensiven Kontakt zu den Entscheidern als auch zu deutschen Sicherheitsbehörden zu pflegen. Mit der erweiterten Mannschaft sei man dann in weiterer Folge in der Lage gewesen, einen neuen Blick auf alte Fragestellungen werfen können.

So berichtete die Zeugin Regina Mittner-Robinson vor dem Ausschuss, zum Dienstantritt an der Visastelle in Kiew sei sie mit Zuständen konfrontiert worden, die sie sich in dieser Form zuvor nicht habe vorstellen können und die sie sich auch bis zum heutigen Tage nicht erklären könne. Ihr sei sofort klar gewesen,

„(…) dass die bisherige Visavergabe in der Form ungewöhnlich ist. Allein, wie die Anträge aussahen – ich kenne aus meiner ganzen Dienstzeit Anträge; das ist ein Packen von Dokumenten –: In Kiew war das also lediglich ein Antragsformular mit irgendeinem Teil drin. Das konnte der Reiseschutzpass oder eine Verpflichtungserklärung sein. Das war alles. Damit konnte man ein Visum erhalten.“

Zudem sei ein Großteil der Visa ohne vorherige Vorsprache erteilt worden:

„Auch da war zu erkennen, dass das nicht so ganz mit rechten Dingen zuging.“

Dieses Verfahren habe sie daraufhin praktisch vollständig abgestellt, sodass nunmehr jeder Antragsteller, der keine ordnungsgemäßen Vorreisen nachweisen könne, an der Botschaft vorsprechen müsse.

Zudem seien die Mitarbeiter der Visastelle seit Oktober 2002 in Teams zusammengefasst worden, die sich jeweils mit speziellen Kategorien von Visum- bzw. Reisezwecken beschäftigten. Ziel der Maßnahme sei gewesen, dass zwischen fünf und acht Personen im Rahmen des ihnen zugewiesenen jeweiligen Visumtyps eine gewisse Expertise entwickeln konnten, ergänzte der Zeuge Roland Schißau vor dem Ausschuss.

Deren Bearbeitungskontingente, so berichtete die Zeugin Regina Mittner-Robinson weiter, habe sie darüber hinaus von 18 Anträgen auf zunächst zehn, später auf acht Stück pro Stunde reduziert. Zuvor sei die Visastelle dagegen schlicht „abgesoffen“:

„Die Kolleginnen und Kollegen hatten gar keine Zeit, irgendwas zu prüfen. Ich meine, Sie können kein Interview machen, wenn Sie in der Stunde, wie das damals war, 18 Kunden annehmen.“

Auch die neu eingesetzte Schleusungsbeauftragte drückte in einer Mail vom 16. Januar 2003 (Dokument Nr. 224) ihr Befremden über die bisherige Praxis der Visavergabe an der Botschaft in Kiew aus:

„Viele der Anträge, die ich bisher an Ermittler (insbes. BGS) schicken musste, sind so stümperhaft bearbeitet, dass man sich als Außenstehender wirklich an den Kopf fassen muss. Beispiel: Groß in roter Farbe von der Schalterortskraft auf der ersten Seite des Antrags nach dem Interview vermerkt: ‚Antragsteller kennt den Gastgeber nicht, Reisezweck unklar, Gastgeber ist Vieleinlader, Einladung sieht nach Fälschung aus' (was sie dann tatsächlich auch war!) etc. und gleich daneben das Zustimmungskreuz und die Paraphe des Bearbeiters. Oftmals ist auch klar, dass in den Antrag noch nicht einmal hineingeschaut wurde."

Der entscheidende Fehler der bisherig praktizierten Antragsprüfung sei gewesen:

„Es wurde nicht zwischen Finanzierung der Reise einerseits und Prüfung von Reisezweck und Rückkehrwilligkeit andererseits unterschieden und beides unabhängig voneinander geprüft. Möglicherweise hat hier die damalige Erlasslage des AA dazu beigetragen, dass gewisse Dinge falsch verstanden oder ausgelegt wurden. Tatsache ist jedoch, dass jeder ordentliche Konsularbeamte im Ausländerrecht gelernt hat, wie ein Antrag ordentlich zu prüfen ist, egal wie kulant oder restriktiv die Erlasslage des AA gerade ist."

Abschließend heißt es dort, man könne sich auch nicht hinter der Politik des Auswärtigen Amts verstecken;

„Tatsache ist (…), dass es nur in Kiew zu diesem massenhaften Ansturm von RSP- und CdT-Kunden kam, eben weil hier ein Schlupfloch in einer falsch verstandenen Visapolitik gefunden worden war. Insofern haben wir uns den Schlamassel AUSSCHLIEßLICH selbst zuzuschreiben.

Es tut mir leid, wenn ich hiermit manchen meiner Kollegen zu nahe trete. Wenn ich aber sehe, was tagtäglich bei mir zusammenläuft, und wie viel Zeit, Energie und Personal in Deutschland bei Ausländerbehörden und BGS mittlerweile aufgewendet werden muss, um diesem Sumpf wieder Herr zu werden, nur weil hier die primär verantwortlichen drei Leute (Botschafter, RK-Referent und Visastellen-Leiterin) nicht ordentlich ihre Aufgaben wahrgenommen haben, fällt mir ein Loyalitätsgefühl zunehmend schwer."

Auch das Auswärtige Amt bestätigte ausweislich eines Vermerks vom 10. März 2003 (Dokument Nr. 225) die Auffassung, dass an der Botschaft in Kiew Visumanträge über einen längeren Zeitraum hinweg nicht mit der erforderlichen Sorgfalt und unter Beachtung ausländerrechtlicher Vorschriften bearbeitet worden seien.

Nach Auswertung eines Großteils der durch die Botschaft übersandten 950 kg Akten stehe fest, dass die Mehrzahl der Anträge aus dem Jahr 2001 lediglich unter Vorlage von Reiseschutzpässen bzw. CdT ohne weitere Dokumente zu Reisezweck, Finanzierung der Reise oder Verwurzelung im Heimatland gestellt und die Visa auf der Grundlage dieser unbefriedigenden Aktenlage erteilt worden seien. Auf einer Vielzahl der Anträge sei im Übrigen aufgrund vollständig fehlender Arbeitsvermerke nicht erkennbar, wer sie bearbeitet und letztlich genehmigt habe. Erst im Laufe des Jahres 2002 sei die Qualität der Bearbeitung besser geworden.

Gegen den Vorwurf, die massenhafte amtlich beglaubigte Schleusung gehe ausschließlich auf das Versagen einzelner Botschaftsmitarbeiter zurück, wandte sich der Zeuge Dietmar Gerhard Stüdemann jedoch in einem Bericht an das Auswärtige Amt vom 8. Dezember 2004 (Dokument Nr. 226). So seien die Probleme mit dem Visumverfahren in Berlin aufgrund intensiver und wiederholter Berichterstattung der Botschaft frühzeitig bekannt gewesen. Mit unzureichenden Mitteln und Weisungen alleingelassen, hätte die Botschaft unter Hinweis auf § 56 Bundesbeamtengesetz allenfalls den drastischsten Schritt ergreifen können:

„Völlige Einstellung des Visumverfahrens entgegen der Weisungslage, da ein Visumverfahren ohne Gefahren von Rechtsverstößen nicht mehr zu realisieren war!"

Gleichwohl habe die Botschaft jedoch den – letztlich erfolglosen – Versuch unternommen, die ausländerrechtlichen Vorgaben und Weisungen der Zentrale mit dem „massenhaften Aufwuchs" ukrainischer Antragsteller zu vereinen.

Zur Bewertung der Vorgänge in Kiew durch die Schleusungsbeauftragte vor dem Ausschuss befragt, antwortete der Zeuge Dietmar Gerhard Stüdemann, dass es sich dabei lediglich um eine reine Post-festum-Sicht einer Mitarbeiterin handele, die unter anderen Umständen, in einer anderen Situation an der Botschaft gearbeitet habe. Daher sei sie auch eigentlich nicht in der Lage gewesen, die damaligen Verhältnisse mit denen zu ihrer Zeit in Vergleich zu setzen.

Bei diesen Ausführungen – so der Zeuge Roland Schißau – müsse jedoch bedacht werden, dass der seit dem Jahr 2000 tätige Botschafter Dietmar Gerhard Stüdemann sowohl für die alte wie auch für die neue Visavergabepraxis verantwortlich sei und damit auch eine gewisse Kontinuität zu vertreten habe. Auch die Zeugin Regina Mittner-Robinson bestätigte in ihrer Aussage vor dem Ausschuss, man könne schlecht sagen, dass in Kiew in den Jahren 2000/2001 Fehler gemacht worden seien, ohne die früher geleistete Arbeit gleichzeitig in Misskredit zu bringen – dies sei eine Frage der Diplomatie.

So hatte sich auch Roland Schißau selber in einer Mail von Januar 2003 diesbezüglich wie folgt geäußert:

„Für die Botschaft besteht (…) das Problem des Spannungsverhältnisses zwischen Loyalität zu den früher Verantwortlichen und Nachweispflicht darüber, dass die Aufgaben jetzt in bestmöglicher Weise wahrgenommen werden."

Zudem heißt es dort:

„Nachdem ich ja im letzten Jahr die beiden einschlägigen Akten Seite für Seite durchgelesen habe, bin ich der Meinung, dass es (leider) Passagen gibt, die insofern gegen die damaligen Verfasser und damit auch gegen die Botschaft heute verwendet werden könnten, als dort eben nicht stets und ständig das Problem von Botschaftsseite deutlich als innerhalb der Weisungslage unlösbar dargestellt wurde. Und eine klare Weisung etwa des Inhaltes ‚Prüfung in folgenden Fällen untersagt' findet sich dort eben auch nicht."

Allerdings hätten die neuen Mitarbeiter der Visastelle auch in einigen Punkten durchaus die Arbeit ihrer Vorgänger fortgeführt. So sei selbstverständlich das neue Terminvergabesystem, das unter Dr. Martin Schäfer eingerichtet worden war und in gleicher Weise mittlerweile auch an anderen Botschaften praktiziert werde, beibehalten worden. Im Übrigen habe er die jeweiligen Neuerungen zuvor immer sowohl mit dem Auswärtigen Amt als auch mit Botschafter Dietmar Gerhard Stüdemann abgestimmt, führte Roland Schißau in seiner Zeugeneinvernahme vor dem Ausschuss aus. Der Botschafter habe darauf jedoch – nach seiner Erinnerung – keine Reaktion, d. h. weder eine positive noch letztlich eine negative, gezeigt. In dieser Hinsicht sei ihm ein sehr weiter Gestaltungsspielraum gewährt worden. Mit dem Auswärtigen Amt und insbesondere mit dem Zeugen Matthias von Kummer habe er dagegen vor allem im ersten Jahr in regelmäßigem telefonischen Kontakt gestanden und damit schließlich die „prozesshaften" Veränderungen in Kiew erreicht.

5. Weitere Entwicklungen in Kiew und Verbesserungsvorschläge der Botschaft

Die Situation in Kiew beruhigte sich zwar im weiteren Verlauf, blieb jedoch insgesamt schwierig.

So heißt es – vor dem Hintergrund der nach wie vor hohen Ablehnungsquote – auch in einem Bericht des Zeugen Roland Schißau vom 19. Juli 2004, die Zahl der Antragsteller mit unzulässigem Reisezweck bleibe konstant hoch. Es sei davon auszugehen, dass es aus der Sicht arbeitswilliger Ukrainer lediglich darum gehe,

„(…) ein Schengen-Visum irgendwie zu erhalten, um Zugang zum EU-weiten ‚Markt' für Schwarzarbeit zu erhalten. Nach von den hiesigen Schengen-Partnern geteilter Annahme der Botschaft ist von einem ständigen ‚Pool' von mehreren zehntausend Personen auszugehen, die als Antragsteller zwischen den Schengen-Botschaften ‚wandern' mit dem Ziel, ein Schengen-Visum beim „schwächsten Glied in der Kette" zu erlangen. Nach der deutschen wurden auf diese Weise in den vergangenen Jahren insbesondere die Botschaften Österreichs und Griechenlands ‚getestet'. Gut organisierte Unterstützerstrukturen stellen sich dabei auf jede Verfahrensänderung bei einer beliebigen Schengenbotschaft schnell ein."

Auch die Zeugin Regina Mittner-Robinson resümierte in einem Vermerk Anfang 2004 (Dokument Nr. 227) – dazu gedacht, den aus Haushaltsgründen geplanten Stellenkürzungen entgegenzuwirken -, trotz der erzielten Verbesserungen sei der Anteil erschlichener Visa weiterhin groß. Als problematisch stelle sich dabei nunmehr vor allem der Bereich der Verpflichtungserklärungen dar, bei dem gekaufte Gefälligkeitseinladungen an der Tagesordnung seien, sowie der Bereich der Gruppenreisen, bei dem die Prüfung der einzelnen Gruppenmitglieder mit ihren jeweiligen Absichten einen enormen Zeitaufwand erfordere.

Nach wie vor sei die Erhöhung der Prüfintensität, insbesondere durch gezielte Interviewführung, daher das wichtigste Ziel der Botschaft. Angesichts der immer noch großen Anzahl von Visumantragstellern könne zwar die bei anderen Schengenpartnern praktizierte Interviewführung durch entsandte Entscheider nicht umgesetzt werden. Mit dem derzeitigen Personalbestand von insgesamt zehn entsandten Beamten werde die Visastelle ihrem gesetzlichen Auftrag gleichwohl gerecht, was auch der Zeuge Dietmar Gerhard Stüdemann vor dem Ausschuss bestätigen konnte.

Da eine Veränderung der Situation in der Ukraine nicht zu erwarten sei, komme insbesondere der im Juni 2002 durch das Anti-Terror-Paket geschaffenen Stelle der „Schleusungsbeauftragten" weiterhin enorm wichtige Bedeutung zu, heißt es in dem Vermerk weiter.

Daher habe – nach Aussage der Zeugin Regina Mittner-Robinson – auch das von ihren Mitarbeitern vor dem Hintergrund des Kölner Strafverfahrens verfasste Schreiben vom 2. März 2004 (Dokument Nr. 228), wonach den Entscheidern für eine Prüfung, Entscheidung und Ausfertigung der täglich ca. 180 bis 200 Visaanträge lediglich 2 Minuten zu Verfügung stünden und somit nicht nur gegen die Fürsorgepflicht des Dienstherrn sondern auch gegen den gesetzlichen Prüfauftrag verstoßen werde, vor dem Ausschuss nur eine rein formale Bedeutung gehabt.

Wörtlich hatte es dort geheißen:

„Vor dem Hintergrund des gerade abgeschlossenen Strafverfahrens in Köln (…) und der dadurch hervorgerufenen negativen Medienberichterstattung in der dem BMI, dem AA und ganz besonders der Botschaft in Kiew schwere Vorwürfe in Bezug auf die Visaerteilungspraxis gemacht werden, melden die Unterzeichner dieses Schreibens gem. § 56 Abs. 2 BBG [Bundesbeamtengesetz] erhebliche Bedenken gegen die derzeitige Vertretungsregelung und die damit verbundene Arbeitsbelastung an. (…)

Somit verbleiben für die Prüfung, die Entscheidung sowie die rein manuelle Tätigkeit ca. 2 Minuten pro Antrag. (…) Diese Anforderung an die Entscheider verstößt nicht nur gegen die Fürsorgepflicht des Dienstherrn sondern auch gegen den gesetzlichen Prüfauftrag!"

Wäre dieses Schreiben nicht als reine Absicherung der Mitarbeiter gedacht gewesen, hätte sie darauf entsprechende Maßnahmen ergreifen müssen und auch ergriffen. So aber sei die Beschreibung „ein bisschen dramatischer als die Situation selber":

„Im Alltag kann ich Ihnen versichern, dass wir wirklich ein ganz nettes Team sind. Keiner bei uns ersäuft mehr in

Kisten, sondern man guckt: ‚Wer macht was?' und man nimmt den Kollegen auch was ab."

Die Überlastung, die dort beschrieben werde, existiere in dieser Form nicht. Vielmehr habe man die Situation mit Unterstützung des Auswärtigen Amts und insbesondere des Zeugen Matthias von Kummer mittlerweile in den Griff bekommen.

Dies konnte insbesondere vor dem Hintergrund der im Jahr 2005 zu beobachtenden rückläufigen Ablehnungsquote von nunmehr noch 11 Prozent – ein Zeichen dafür, dass sich der Anteil der missbräuchlichen Absichten zumindest unter den Kunden an der Botschaft in Kiew verringert habe – auch der Zeuge Roland Schißau bestätigen.

Er stellte daher auch mit Schreiben vom 4. März 2004 (Dokument Nr. 229) gegenüber den entsprechenden Mitarbeitern fest, dass der Eindruck, in Kiew würde gegen zwingende Erfordernisse verstoßen, nicht geteilt und sowohl die Fürsorgepflicht als auch der Prüfauftrag nach wie vor gewahrt werde. Er habe sogar im Anschluss an den Briefwechsel noch einmal das Gespräch mit den Kollegen gesucht, so Roland Schißau, in dem diese ihm bestätigt hätten, dass das Schreiben tatsächlich lediglich ihrer formalen Absicherung gedient habe.

Der Zeuge Matthias von Kummer konnte darüber hinaus in seiner Aussage vor dem Ausschuss bestätigen, dass es – sofern die das Interview führende Ortskraft die Formulare ordentlich vorbereite – durchaus möglich sei, die Entscheidung über die Visumvergabe innerhalb weniger Minuten zu treffen, was die Zeugen Regina Mittner-Robinson und Roland Schißau bestätigen konnten.

Im Übrigen werde die Prüfung der Anträge durch die mittlerweile zulässige Einladerdatei erleichtert, wusste der Zeuge Dietmar Gerhard Stüdemann zu berichten, da die Botschaft nunmehr auch in der Lage sei, Vieleinlader in Zusammenarbeit mit den Innenbehörden zu identifizieren. Allerdings könne man das System noch nicht als perfekt bezeichnen, ergänzte die Zeugin Regina Mittner-Robinson, da es bedauerlicherweise nicht über eine automatisierte Warnfunktion verfüge, sodass die Mitarbeiter jeweils explizit nach entsprechenden Datensätzen suchen müssten.

Zur weiteren Optimierung der Visumerteilungspraxis regte Botschafter Dietmar Gerhard Stüdemann darüber hinaus an, zukünftig stärker auf die regionalen Besonderheiten der Auslandsvertretungen etwa durch länderspezifische Erlasse oder durch entsprechende Regelungen auf der Grundlage allgemeiner Erlasse einzugehen. Die Botschaften sollten in diesem Zusammenhang auch stärker in die Erarbeitung der Erlasse involviert werden. Für die Ukraine biete sich im Übrigen auch die bislang aus finanziellen Gründen nicht mögliche Einrichtung von Außenstellen an.

VI. Die Zusammenarbeit der Auslandsvertretung in Kiew mit den Sicherheitsbehörden

Angesichts eines Erlasses des Auswärtigen Amts vom 24. Januar 2003 (Dokument Nr. 12) wurde im Ausschuss schließlich auch die Frage nach der Zusammenarbeit der Auslandsvertretung in Kiew mit den Sicherheitsbehörden thematisiert. Mit diesem Erlass wird u. a. die deutsche Botschaft in Kiew bis auf weiteres gebeten, angesichts häufiger Anfragen innerdeutscher Polizei- und Grenzschutzbehörden zu Antragstellern oder Einladern eine Beantwortung zunächst über das Auswärtige Amt vorzunehmen. Auch hätten Angehörige anderer Behörden, z. B. des Bundeskriminalamtes und des Bundesgrenzschutzes, nicht automatisch Zugriff auf die in der Visadatei gespeicherten Daten oder auf Antragsformulare. Dies setze nach dem Gesetz über das Ausländerzentralregister ein Ersuchen in jedem Einzelfall voraus.

Ausweislich eines Vermerks des Auswärtigen Amts vom 10. März 2003 (Dokument Nr. 225) war die Vorgabe der Übermittlung von Anfragen der Polizei oder des Bundesgrenzschutzes jedoch nur versuchsweise für einen begrenzten Zeitraum geplant. Da aus der weiteren Durchsicht von Akten keine neuen Erkenntnisse zu erwarten seien, wurde daher angeregt, den Erlass vom 24. Januar 2003 wieder aufzuheben.

Schon zuvor hatte es in einem Erlass des Auswärtigen Amts vom 22. Mai 2001 (Dokument Nr. 11) geheißen:

„In diesem Zusammenhang wird noch einmal darauf hingewiesen, dass die Korrespondenz zwischen Auslandsvertretung und Auswärtigem Amt in dieser Angelegenheit nicht unmittelbar an nachgeordnete Behörden des BMI (BKA, GSD u. a.) zu senden. Die Weiterleitung erfolgt durch das Auswärtige Amt."

Diese Regelung entspricht insofern § 26 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, wonach die Zusammenarbeit mit den deutschen Vertretungen im Ausland im Grundsatz durch das Auswärtige Amt vermittelt wird.

Nach Aussagen des Zeugen Dr. Martin Schäfer habe man sich in Kiew jedoch immer für berechtigt gehalten, in der von den Strafverfolgungsbehörden gewünschten Form zusammenzuarbeiten, sodass nicht der geringste Grund bestehe, der Botschaft diesbezüglich einen Vorwurf zu machen. Zudem habe sich etwa die Zusammenarbeit mit dem Bundesgrenzschutz ohnehin nach der Entsendevereinbarung zwischen Auswärtigem Amt und dem Bundesministerium des Innern gerichtet, die im Detail aufliste, welche Aufgaben der grenzpolizeiliche Verbindungsbeamte habe. Auch danach seien generell sämtliche Berichte der Auslandsvertretung, denen grundsätzliche Bedeutung zukomme, nur mit Billigung des Botschafters bzw. seines Stellvertreters an die Zentrale im Auswärtigen Amt zu richten, was auch der Zeuge Dietmar Gerhard Stüdemann bekräftigte. Im Übrigen halte er diese Verfahren auch für völlig legitim und etabliert, sodass es sich nur um ein Missverständnis handeln könne, wenn in diesem Zusammenhang von einem „Maulkorberlass" gesprochen werde.

Dies bestätigte der Zeuge Claus Peter Leber, der im Mai 2001 seinen in Kiew neu geschaffenen Dienstposten als grenzpolizeilicher Verbindungsbeamter angetreten hatte und bis heute in Kiew tätig ist.

Der Zeuge Claus Peter Leber sei in seiner Amtszeit, führte Dr. Martin Schäfer aus, eine große Hilfe und Stütze der Botschaft geworden. So habe er insbesondere den Kommunikationskontakt zu den Dienststellen des Bundesgrenzschutzes organisiert und kanalisiert. Zuvor habe man sich in Fällen, in denen es einer Inlandsaufklärung bedurft hätte, immer selber an die zuständigen Stellen, wie Ausländerbehörden, Bundesgrenzschutz oder örtliche Polizeibehörden, gewandt, von dort aber in der Regel entweder keine Antwort oder eine Antwort bekommen, die nicht weitergeholfen habe, was gegenüber Vertretern des Bundesministeriums des Innern bzw. der nachgeordneten Behörden auch immer kritisiert worden sei.

Letztlich habe sich seine Aufgabe aber auf Beratung und Information der Visastelle über laufende Ermittlungsverfahren oder sonstige Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden beschränkt, so der Zeuge Claus Peter Leber vor dem Ausschuss. Die Erlasslage betreffe ihn daher auch nicht primär und sei ihm auch nicht immer oder teilweise nur vom Hörensagen bekannt gewesen. Seine Hauptaufgabe habe dagegen eher präventiven Charakter und bestehe zuallererst in der Sammlung, Bewertung und Analyse von Informationen in der Ukraine im Aufgabenbereich der Grenzpolizei, der Bahnpolizei oder der Luftsicherheit sowie in der Kontaktpflege zu den ukrainischen Behörden. Daneben beobachte er jedoch auch die Migrationslage in der Ukraine, über die er auch regelmäßig im Rahmen von Quartalsberichten gegenüber der Grenzschutzdirektion informiere.

Aus seiner Sicht sei die Zusammenarbeit mit der Botschaft im Laufe der Jahre ebenfalls immer besser geworden, sodass sämtliche Anfragen und Wünsche, die er persönlich an die Visastelle richte, auch stets beantwortet bzw. erfüllt würden. Zudem gebe es ein- bis zweimal in der Woche eine Besprechung in der Visastelle bzw. regelmäßige Frührunden in der Botschaft, an denen er ebenso für gewöhnlich teilnehme.

Im Übrigen sei ihm auch kein Fall bekannt, in dem es mit dem Botschafter zu Unstimmigkeiten oder Streit über Formulierungen in Berichten an die Grenzschutzdirektion, die ihm aufgrund der Ressortvereinbarung natürlich vorab zur Kenntnis gelangt seien, gegeben habe.

Eine gute Zusammenarbeit bestätigten neben den Zeugen Regina Mittner-Robinson und Roland Schißau auch die Zeugin Klara Hoppmann vor dem Ausschuss. Sowohl mit dem grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten als auch mit den Verbindungsbeamten des BKA habe ein täglicher Austausch stattgefunden, der sich auch durch die in Rede stehenden Erlasse des Auswärtigen Amts nicht verändert habe. Insbesondere sei die Visumerteilung in den Jahren 2001 und 2002 in vielen Fällen sogar auf ausdrücklichen Wunsch der Ermittlungsbehörden erfolgt, um die Drahtzieher illegaler Machenschaften in Deutschland dingfest zu machen. Diesbezüglich habe sie zwar keine konkrete Größenvorstellung, aber:

„(…) es hat sich auf jeden Fall nicht nur um 100 oder 200 Visa gehandelt, sondern das ging schon in die Tausende, weil sich das zum Teil über längere Zeiträume hinweg zog."

Gleiches wusste auch der Zeuge Dietmar Gerhard Stüdemann zu berichten, der in diesem Zusammenhang von mehr als 1 000 Anträgen sprach, die in Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden positiv beschieden worden seien. Allerding habe die Botschaft dabei selber keine Kenntnis über die zuvor durch die Sicherheitsbehörden zum Visamissbrauch in Kiew verfassten Berichte und Erkenntnisse gehabt, was die Zeugin Regina Mittner-Robinson bestätigen konnte.

Darüber hinaus beklagte auch die Zeugin Klara Hoppmann eindringlich das Fehlen einer zentralen Koordinierungsstelle für den Informationsaustausch zwischen Auslandsvertretungen und Sicherheitsbehörden, da die Botschaft selber nur sehr eingeschränkte Überprüfungsmöglichkeiten kritischer Visasachverhalte gehabt habe.

Daher müssten grundsätzlich auch die Innenbehörden stärker als bisher in der Pflicht stehen, resümierte der Zeuge Dietmar Gerhard Stüdemann vor dem Ausschuss. Es könne schließlich nicht sein, dass

„(…) die Visastelle einer Botschaft sozusagen als der letzte Wall vor dem Abgrund für alle diese Überprüfungen herhält."

Neben den unmittelbaren Beteiligten der Visastelle äußerten sich auch die verschiedenen Ermittler der Sicherheitsbehörden zur Zusammenarbeit mit der Botschaft. So resümierte der Zeuge Oliver Runte vom Bundesgrenzschutz vor dem Ausschuss, die Zusammenarbeit habe sich immer problem- und reibungslos, also durchweg positiv gestaltet. Antworten auf Anfragen seien immer recht schnell und kaum mit zeitlichem Verzug erfolgt, da die Botschaft in dieser Hinsicht gut und entgegenkommend gearbeitet habe. Daher sei auch richtig, führte der Zeuge Albert Märkl vom BKA aus, dass die Botschaft in Kiew eine der Informationsquellen des BKA zur Visaerschleichung in der Ukraine gewesen sei. So habe sie eine Liste von Personen und Firmen übergeben können, die zuvor als Vieleinlader in Erscheinung getreten seien und bei denen eine gewisse Missbrauchsvermutung bestanden habe.

Ebenso berichtete die Zeugin Bettina Ball von der Staatsanwaltschaft in Dresden von der unproblematischen Kooperation mit der Botschaft: Alle Unterlagen, die man im Rahmen der Ermittlungen angefordert habe, seien immer sofort zur Verfügung gestellt worden. Sie habe den Eindruck gehabt, dass die Botschaft um Aufklärung bemüht gewesen sei und die Aufklärung auch gewollte habe.

Daneben habe die Botschaft in Kiew aber auch im Ermittlungsverfahren gegen A. B. sehr intensiv mit den Kölner Sicherheitsbehörden kooperiert, betonte der Zeuge Roland Schißau. So habe man in Vorbereitung dieses Verfahrens die unglaubliche Zahl von 24 000 Visaanträgen an die dortige Staatsanwaltschaft in Kopie übersandt.

VII. Zusammenfassung der Ursachen für die in Kiew aufgetretenen Probleme

Zusammenfassend hat der Ausschuss festgestellt, dass neben dem bereits ausführlich dargestellten möglichen Einfluss der Erlasslage und der Rezeption dieser Erlasse durch die Mitarbeiter der Rechts- und Konsularabteilung an der deutschen Botschaft in Kiew insbesondere die missbrauchsanfälligen Instrumente „Reisebüroverfahren“ und „Reiseschutzversicherungen“ sowie die teilweise aufgetretenen Verständnisprobleme der Mitarbeiter der Visastelle in Kiew bei der Anwendung dieser Instrumente als wichtige Ursachen für die problematischen Entwicklungen in Kiew zu benennen sind.

Für die enorme Flut von Visumantragstellern und die damit verbunden Missbrauchgefahren wurden in der Beweisaufnahme vor dem Ausschuss jedoch – unter Hinweis auf die schwierige Situation in der Ukraine, die damit verbundene Armut und die individuelle Perspektivlosigkeit in großen Teilen der Bevölkerung – durch die Zeugen auch häufig die Attraktivität Deutschlands als „stärkste, größte Wirtschaftsnation in Europa“ als Ursache benannt. So fasste beispielsweise Botschafter Dr. Eberhard Heyken vor dem Ausschuss seine Eindrücke wie folgt zusammen:

„Natürlich muss man auch ein nicht anerkennenswertes, gleichwohl starkes Motiv für den Wunsch nach Visa ebenfalls nennen. Hier ging es darum, auf jede mögliche Weise Geld zu verdienen, auch mit unlauteren oder strafbaren Mitteln. Ich denke vor allem an Schwarzarbeit und Prostitution. Deutschland besaß eine magnetische Anziehungskraft, was angesichts des gewaltigen Unterschiedes im Lebensstandard nicht verwunderte. Es existierte ein abgestuftes Wohlstandsgefälle von West nach Ost. Damals herrschte noch kein Visumzwang zwischen der Ukraine und Polen. Ich erinnere mich, dass viele Ukrainer in Polen unter oft kümmerlichsten Verhältnissen arbeiteten und nicht selten ausgebeutet wurden. Man nahm eben vieles in Kauf, um weiter im Westen, in Deutschland oder in anderen Ländern des Schengen-Raumes, zu Geld zu kommen. Oft war es die soziale Notlage, die die Menschen veranlasste, in den Westen zu streben.“

Dies sei dann vielfach von mafiosen Strukturen ausgenutzt worden:

„Daneben gab es Fälle von schwerer Kriminalität von Leuten, die diese Notlage durch gewerbsmäßiges Einschleusen oder in sonstiger Weise auszuschlachten versuchten.“

Dabei müsse aber auch immer bedacht werden, so der Zeuge Dietmar Gerhard Stüdemann vor dem Ausschuss, dass die überwältigende Mehrheit der Menschen wieder in die Ukraine zurückgekehrt sei.

Die von den westlichen Industriestaaten ausgehende wirtschaftliche Anreizwirkung, die Aussicht auf Beschäftigung und die damit verbundene Erwartung eines höheren Lebensstandards sei dabei – hier waren sich die Zeugen Dr. Eberhard Heyken und Dietmar Gerhard Stüdemann vor dem Ausschuss einig – durch die Praxis der nachträglichen Legalisierung illegaler Aufenthalte, wie sie beispielsweise in Portugal und Spanien bei Nachweis eines Arbeitsverhältnisses praktiziert worden sei, enorm verstärkt worden.

Darüber hinaus gebe es in der Ukraine sehr viel intensivere Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland als zu fast allen anderen Schengenstaaten.

Dies betreffe nicht nur den politischen Bereich, sondern auch den wissenschaftlichen Sektor sowie das humanitäre und kirchliche Umfeld, ergänzte der Zeuge Dietmar Gerhard Stüdemann im Rahmen seiner Befragung. So gebe es in der Ukraine:

„(…) über 300 erfasste nichtstaatliche Organisationen, die sich im Wesentlichen nur mit humanitären Fragen – Städtepartnerschaft – beschäftigen. Das sind doch sehr intensive Verbindungen, die die Zahl der Visaapplikanten bei uns erklären, ohne diese nach ehrlichen und unehrlichen zu trennen.“

Gleiches gelte auch für die in den letzten Jahren intensivierten persönlichen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Ukraine.

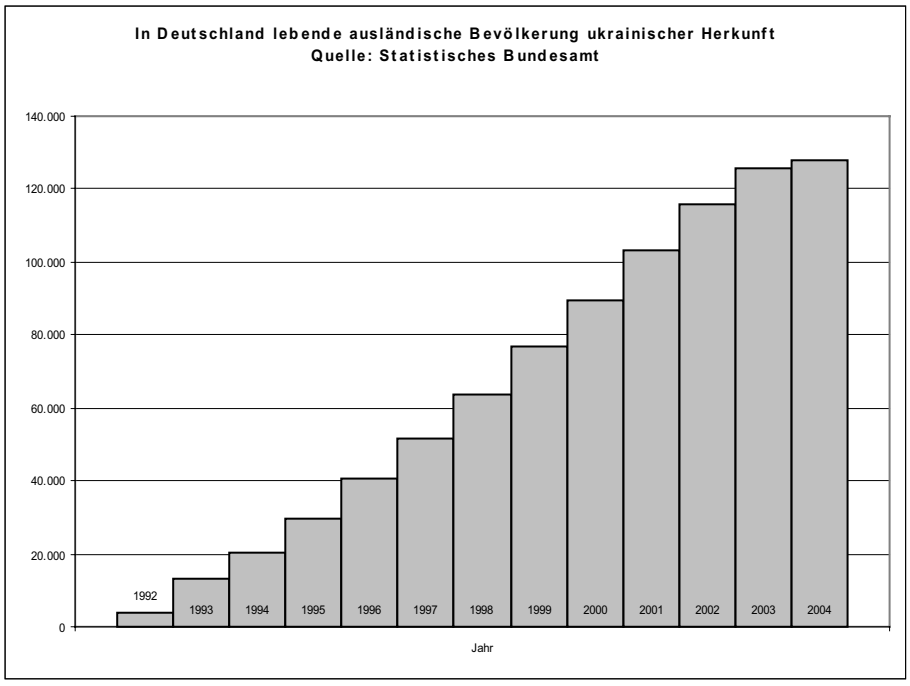
So hätten jedes Jahr mehrere Tausend ukrainische Staatsangehörige rechtmäßig ihren Wohnsitz in Deutschland genommen, wusste der Zeuge Dr. Martin Schäfer vor dem Ausschuss zu berichten. Alleine in seiner Amtszeit hätten pro Jahr etwa 14 000 jüdische Emigranten nach Deutschland übergesiedelt. Auch habe er insgesamt etwa 2 000 bis 3 000 deutsch-ukrainische Eheschließungen zu verzeichnen gehabt, bei denen die Partner ebenso nach Deutschland gezogen seien, wie in den Jahren 1999 und 2002 zwischen 3 000 und 4 000 Spätaussiedler.

Angesichts dieser engen Beziehung der Ukraine zu Deutschland habe er es daher auch zu seiner Zeit als ganz natürlich empfunden, dass die deutsche Botschaft in Kiew insoweit die überwiegende Zahl der Schengenvisa erteilte.

Einen Überblick über den signifikanten Anstieg der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Bevölkerung ukrainischer Herkunft von 1996 bis 2004 gibt auch das Schaubild auf Seite 236.

Im Übrigen stelle die Anzahl von 200 000 Visa bei einer Gesamtbevölkerungszahl von damals rund 49 Millionen lediglich einen Anteil von 0,4 Prozent dar, den er insoweit auch für nicht „verwerflich“ halte und von dem man daher auch vor dem Hintergrund der in den letzten Monaten erzielten politischen Veränderungen in der Ukraine hoffen sollte, dass er sich mit der Annäherung der beiden Staaten auch in Zukunft weiter entwickele. Wörtlich sagte er:

„Für ein Land, dessen Grenzen von den deutschen nicht mehr als 500 Kilometer entfernt sind, ist das kein hoher Prozentsatz, sondern – ganz im Gegenteil – ein Prozentsatz, von dem man hoffen sollte, dass er sich mit der Annäherung der beiden Staaten, der Gesellschaften, der Menschen zueinander auch in Zukunft weiter höher entwickelt. Was spricht dagegen, dass langfristig die Ukrainer zu uns kommen? Ganz im Gegenteil: Die Ukrainer sind eine europäische Nation, die in den letzten Monaten eine ganze Reihe von Veränderungen auf die Beine gestellt haben. Da sind 200 000 Visa für meine Begriffe, Herr Abgeordneter, als absolute Zahl nichts Verwerfliches.“



E. Die Visumerteilungspraxis an anderen Auslandsvertretungen

I. Die Situation in Warschau Ende der 80er Jahre

Im Rahmen seiner Untersuchungen zur Praxis der Visumvergabe an den deutschen Botschaften Osteuropas hat der Ausschuss – insbesondere mit Blick auf Ziffer II. des Untersuchungsauftrages – auch die Vorgänge an der deutschen Botschaft in Warschau Ende der 80er Jahre ermittelt.

Insbesondere der Zeuge Bundesminister Otto Schily wies in seiner Vernehmung durch den Ausschuss wiederholt auf die „Ähnlichkeiten der Probleme bei der Visaerteilung in Polen mit den späteren Problemen in der Ukraine“ hin.

Der Ausschuss hat hierzu folgende Feststellungen getroffen:

1. Politische und gesellschaftliche Situation in Polen Mitte der 80er Jahre

In der polnischen Nachkriegsgeschichte kam es mehrfach zu Auswanderungswellen, die jeweils auf die staatlichen Unterdrückungsmaßnahmen der Jahre 1956, 1968, 1970 und 1981 folgten. Während zunächst Frankreich, Großbritannien und die USA Ziele der polnischen Emigranten waren, änderte sich dies in der zweiten Hälfte der 70er Jahre und insbesondere seit der Verhängung des Kriegsrechts in Polen. Nunmehr rückten die Bundesrepublik Deutschland und insbesondere West-Berlin verstärkt in den Fokus. Neben der Unzufriedenheit mit den politischen Bedingungen war der Hauptgrund für die Auswanderung die nach wie vor völlig unzureichende Wirtschafts- und Wohnungssituation.

2. Visaaufkommen ab Mitte der 80er Jahre

a) Anstieg der Visumzahlen

Ab Mitte der 80er Jahre kam es zu einem bedenklichen Anstieg der Zahl der erteilten Visa.

In einem an das Auswärtige Amt gerichteten Schreiben vom 11. Juli 1988 (Dokument Nr. 230) wies das BMI auf das Problem der überlangen Wartezeiten und Warteschlangen an der deutschen Botschaft in Warschau hin. Zugleich wurde in dem Schreiben betont, wie wichtig es sei, bei Handhabung des Sichtvermerk-Verfahrens der wichtigsten Funktion der Sichtvermerkspflicht gerecht zu werden, „nämlich eine illegale Zuwanderung zu verhindern und nur Bona-fide-Reisenden die Einreise ins Bundesgebiet zu ermöglichen“.

Das BMI stellte in diesem Zusammenhang fest:

„Die Zahl der Sichtvermerkserteilungen in Warschau im Verhältnis zu dem für Sichtvermerksangelegenheiten eingesetzten Personal belegt, dass diese Prüfung nicht in [dem] gebotenem Umfang und nicht mit der erforderlichen Gründlichkeit vorgenommen werden kann.“

Anhand der Asylstatistik ließe sich feststellen, dass Polen mittlerweile mit weitem Abstand das Hauptherkunftsland von (unberechtigten) Asylbewerbern in Deutschland geworden sei. Des Weiteren wurden in dem Schreiben gerade im Hinblick auf die Erteilung von Sichtvermerken für Aufenthalte von drei Monaten Bedenken erhoben, weil im Allgemeinen nur erwerbslose Personen in der Lage seien, sich für einen die Zeit von drei bis vier Wo-

chen übersteigenden Zeitraum im Ausland aufzuhalten. Insbesondere in diesen Fällen bestehe aber ein erhöhtes Risiko illegaler Zuwanderung und illegaler Arbeitsaufnahme.

Um die Botschaft in gewissem Umfang zu entlasten, stimmte das BMI einigen Ausnahmeregelungen bei der Vergabe der Sichtvermerke zu. Unter anderem konnte die Erteilung von Jahres-Sichtvermerken nach vorheriger AZR-Abfrage, aber ohne Beteiligung der Ausländerbehörde für mehrmalige Einreisen und eine Gesamtaufenthaltsdauer von bis zu drei Monaten ohne Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für Bona-fide-Reisende aus den Bereichen der privaten und staatlichen Wirtschaft, der Kultur, Wissenschaft, des Sports und der Kirchen erfolgen, wenn nachgewiesen wurde oder die Botschaft Kenntnis besaß, dass der Sichtvermerksbewerber in einem festen Beschäftigungsverhältnis steht.

Das Auswärtige Amt bestätigte in seinem Antwortschreiben vom 1. September 1988 (Dokument Nr. 231), es bestehe die Gefahr des Missbrauchs von Besuchervisa zur Stellung von unbegründeten Asylanträgen und zur Aufnahme von Schwarzarbeit. Unter Berücksichtigung außenpolitischer Erwägungen wie dem Wunsch nach größtmöglicher Reisefreiheit für beide Richtungen sowie der Vermeidung eines Ansehensverlustes Deutschlands durch lange Warteschlangen und Bearbeitungszeiten, aber auch der Arbeitsüberlastung an der Botschaft in Warschau, sei die Sichtvermerkspolitik gegenüber Polen gerechtfertigt. In dem Schreiben heißt es dazu abschließend:

„Das Auswärtige Amt sieht sich angesichts dieser außenpolitischen Gründe sowie der enormen Zunahme von Sichtvermerksanträgen und des wachsenden Rückstaus (…) nicht in der Lage, eine Änderung der Sichtvermerkspraxis ins Auge zu fassen."

In einem vom Auswärtigen Amt an das Bayerische Staatsministerium des Innern gerichteten Schreiben vom 9. Dezember 1988 (Dokument Nr. 232) heißt es im Zusammenhang mit der Darlegung der von der Botschaft in Warschau angewandten Grundsätze bei der Erteilung von Besucher-Visa:

„Es ist nicht auszuschließen, dass diese Grundsätze während der Hauptreisesaison in Einzelfällen keine Beachtung gefunden haben. Ursache hierfür war der starke Anstieg der Sichtvermerksanträge in der diesjährigen Hauptreisesaison. Bei einer Belastung von täglich bis zu 1200 Anträgen pro Sichtvermerks-Bearbeiter lässt sich dies nicht ganz vermeiden und auch nicht ausschließen, dass in Einzelfällen eine im Reisepass befindliche Zurückweisung übersehen wird."

Mit Schreiben vom 14. Februar 1989 (Dokument Nr. 233) unterrichtete das Ausländerrechtsreferat des BMI den damaligen Bundesminister des Innern, Dr. Friedrich Zimmermann (CSU), über die Situation an der Visastelle der deutschen Botschaft in Warschau. Darin hieß es, man sei sich bewusst, dass der Sichtvermerkspraxis die grundlegenden politischen Ziele einer Politik der Öffnung und Aussöhnung gegenüber dem Osten sowie der uneingeschränkten Aufnahmegarantie für alle Deutschen vorgegeben seien. Dies dürfe, so das BMI weiter, jedoch nicht zu einer Sichtvermerkspraxis wie der gegenwärtigen führen, die einer „faktischen Aufhebung" der Visumpflicht gleichkomme.

Am 16. März 1989 übermittelte die deutsche Botschaft in Warschau der Zentrale des AA Informationen, wonach der Anstieg des Sichtvermerk-Aufkommens unvermindert anhalte. Im Vergleich zum Monat Januar des Vorjahres sei für Januar 1989 eine Steigerungsrate von 75 Prozent für die Anzahl erteilter Sichtvermerke zu verzeichnen, für Februar 1989 im Vergleich zum Vorjahresmonat sogar eine Steigerung von 92 Prozent. Dies führe zu einer Überbelastung der Bearbeitungskapazität und daraus resultierend zur Bildung eines Rückstaus bei der Bearbeitung sowie zur Entstehung von Warteschlangen.

Als Hauptursache für den Rückstau unbearbeiteter Anträge benannte die Botschaft in einem Fernschreiben an das AA vom 5. April 1989 die unzureichende Ausstattung mit technischen Geräten für die AZR-Abfrage. Mittlerweile belaufe sich die Zahl der unbearbeiteten Anträge bereits auf ca. 30 000; im Vergleich zum März des Vorjahres sei das Sichtvermerks-Aufkommen um 136 Prozent gestiegen. Laut Auskunft des „Schlangenkomitees" belaufe sich die Zahl derer, die sich in Wartelisten eingetragen hätten, bereits auf rund 11 000 Visumantragsteller.

In einer Verbalnote an das polnische Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten bezeichnete die deutsche Botschaft in Warschau die stark steigenden Visumzahlen der letzten Jahre als Abbild des Normalisierungsprozesses zwischen Deutschland und Polen sowohl auf wirtschaftlicher und kultureller als auch auf zwischenmenschlicher Ebene. Zugleich wurde jedoch auch die Besorgnis über einen größeren Missbrauch der erleichterten Reisemöglichkeiten durch „Pseudo-Touristen" zum Ausdruck gebracht. Es seien immer häufiger Fälle zu verzeichnen, dass Sichtvermerke der Botschaft auf unrechtmäßige Weise erschlichen würden. Anschließend würden die Visa dazu missbraucht, „in der Bundesrepublik Deutschland einer illegalen Erwerbstätigkeit nachzugehen, Sozialhilfeleistungen in Anspruch zu nehmen oder unter dem Vorwand, in Polen politischer Verfolgung ausgesetzt zu sein, Daueraufenthalt zu nehmen".

b) Verschärfung der Visumpraxis

aa) Beschluss des Bundeskabinetts vom 5. April 1989

Mit Blick auf die problematischen Zustände an der Botschaft in Warschau beschloss das Bundeskabinett am 5. April 1989 eine Verschärfung der Visumvergabepraxis zum 1. Mai des Jahres. Ziel des Beschlusses war es, den Missbrauch von Sichtvermerken zum Zwecke illegaler Arbeitsaufnahme oder des Stellens offensichtlich unbegründeter Asylanträge zu verhindern. Vorgesehen war, bei privaten Besuchsreisen eine Verifizierung durch den Gastgeber und eine entsprechende Bescheinigung durch die Ausländerbehörde sowie bei Touristenreisen einen Devisennachweis zu fordern.

Gleichzeitig sollte die Botschaft in Warschau angehalten werden, bei Touristenreisen zukünftig verstärkt die „Rückkehrwilligkeit“ zu prüfen, weil von Seiten des BMI die Befürchtung geäußert worden war, zahlreiche frühere „Besucher“ würden nunmehr auf „Touristenreisen“ umsteigen. Zwischen dem AA und dem BMI bestand dahin gehend Einvernehmen, dass dies jedoch auch eine Personalverstärkung voraussetzen würde.

bb) Auswirkungen des Kabinettbeschlusses

In einem vom BMI an das AA gerichteten Schreiben vom 26. April 1989 wurde bekannt gegeben, dass die Zahl der Zurückweisungen polnischer Staatsbürger, die über gültige Sichtvermerke verfügten, im Jahr 1989 erheblich zugenommen habe.

Einem internen Bericht des AA zufolge betrug die durchschnittliche Zeit für eine vollständige Bearbeitung eines Sichtvermerksantrags bei 40 eingesetzten Pass- und Sichtvermerks-Hilfskräften zuzüglich vier Saisonkräften vier Minuten und 40 Sekunden. Es wurde festgehalten:

„Die oben genannte Bearbeitungszeit ist für eine den Anforderungen entsprechende Bearbeitung völlig ungenügend.“

Am 8. Juni 1989 berichtete die Botschaft dem AA in einem Fernschreiben, dass trotz restriktiverer Sichtvermerk-Bestimmungen voraussichtlich mehr Visa ausgestellt würden als im Vorjahr. Zum jetzigen Zeitpunkt könne noch nicht sicher beantwortet werden, ob die Änderungen der Praxis geeignet seien, den Missbrauch durch Mala-fide-Antragsteller einzudämmen.

Bereits einen Tag zuvor, am 7. Juni 1989, bemerkte das Fachreferat des BMI in einer Leitungsvorlage (Dokument Nr. 234):

„Allgemein ist nach der Erörterung mit dem AA festzustellen, dass die Botschaft das neue Verfahren lediglich formal anwendet. Plausibilitätsabfragen, eingehende Interviews und dergleichen werden mangels ausreichendem Personal und mangelnden Büroräumen nach wie vor nicht vorgenommen.“

Daraufhin empfahl die Arbeitsebene des BMI dem damaligen Bundesminister des Innern, Dr. Wolfgang Schäuble, der zwischenzeitlich das Amt übernommen hatte, sich an Bundesminister des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, zu wenden.

In seinem Antwortschreiben vom 22. September 1989 (Dokument Nr. 235) teilte der Bundesminister des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, – unter Bezugnahme auf das ihm vorliegende Datenmaterial sowie die gleichsam bei anderen westlichen Staaten feststellbaren Steigerungsraten bei der Zahl von Sichtvermerksanträgen polnischer Staatsangehöriger – Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble mit, er halte eine Bewertung, ob die vom Kabinett beschlossene Verschärfung der Visumvergabepraxis tatsächlich zur Verhinderung unberechtigter Asylanträge beigetragen habe, noch „für verfrüht“. Des Weiteren führte er mit dem Hinweis auf den in Polen stattfindenden historischen Wandlungsprozess aus:

„Die Einführung von weiteren visumsbeschränkenden Maßnahmen würde von polnischer Seite gerade zum jetzigen Zeitpunkt als Widerspruch zu der früher zugesagten Unterstützung des Öffnungsprozesses empfunden und öffentlich stark kritisiert werden. Der steigende Reiseverkehr zwischen beiden Staaten, den wir durch unsere Visapraxis fördern, hat einen großen Stellenwert für die bilateralen Beziehungen gerade in der demokratischen Erneuerung Polens.“

In einem an das AA gerichteten Schreiben vom 17. Oktober 1989 (Dokument Nr. 236) kritisierte das BMI erneut die Sichtvermerkspolitik der deutschen Botschaft in Warschau.

Zudem wertete man die als politische Geste angedachte teilweise oder sogar vollständige Rücknahme des Kabinettbeschlusses im Rahmen der bevorstehenden Reise des Bundeskanzlers nach Polen als „zum jetzigen Zeitpunkt denkbar ungeeignet“. Dies sei ein „völlig falsches Signal“.

In einem Folgeschreiben des BMI an das AA vom 14. Dezember 1989 (Dokument Nr. 237), das Bezug nimmt auf einen vom AA erteilten Hinweis, wonach die Botschaft keine Möglichkeit habe, die Erteilung neuer Sichtvermerke wegen der Tatsache von Asylantragsablehnungen oder Abschiebungen zu verweigern, wenn diese Maßnahmen nach Ablauf von zwei Wochen noch nicht im AZR gespeichert seien, heißt es:

„Sind diese gegenwärtig bestehenden und auch bei größten Anstrengungen nicht abänderbaren Zeitprobleme bekannt, darf dies nicht dazu führen, nunmehr jeden Sichtvermerksantrag positiv zu bescheiden.“

Zudem wird ausgeführt:

„Selbst das Ziel größtmöglicher Freizügigkeit für Reisen polnischer Staatsangehöriger in die Bundesrepublik Deutschland kann nicht bedeuten, eklatante Missbräuche einer Aufenthaltserlaubnis tatenlos hinzunehmen. Dies ist weder innen- noch außenpolitisch wünschenswert und hinnehmbar.“

Trotz offensichtlich in Polen nicht mehr bestehender politischer Verfolgung, so der weitere Inhalt des Schreibens, hätten in den ersten zehn Monaten des Jahres 1989 rund 24 000 polnische Staatsangehörige Asylanträge gestellt.

Wiederholt rückte zu dieser Zeit auch die sich in Berlin (West) abzeichnende Problemsituation ins Blickfeld. Polnische Staatsangehörige würden in Berlin mittlerweile die drittgrößte Gruppierung ausländischer Staatsangehöriger stellen. Mit Drahterlass vom 2. Mai 1989 wurde die deutsche Botschaft in Warschau darauf hingewiesen, dass der Schwarzhandel durch polnische Staatsangehörige in Berlin wieder angestiegen sei.

Es sei eine Ausdehnung auf weitere Stadtbezirke festzustellen, die noch weiter zunehmen würde. Des Weiteren war die Rede von „Käufen auf Bestellung“ und dem „Unwesen des Krempelmarktes mitten im Berliner Kulturzentrum“. Daher wurde die Botschaft gebeten, diese Problematik erneut gegenüber der polnischen Regierung anzusprechen und um Abhilfe mittels geeigneter Maßnahmen zu ersuchen.

c) Schrittweise Abschaffung der Visumpflicht

In einem Schreiben an das BMI vom 30. Januar 1990 (Dokument Nr. 238) teilte das Auswärtige Amt mit, die deutsche Botschaft in Warschau habe – trotz der Verschärfung bei der Visumvergabe im vorangegangenen Jahr – aufgrund der stark gestiegenen Zahl der Anträge rund 50 Prozent mehr Sichtvermerke als 1988 erteilt. Besonders auffällig hieran sei, dass die Zahl der Touristensichtvermerke seit der Neuregelung stark zugenommen habe, was die Botschaft vor allem darauf zurückführe, dass es für den Antragsteller leichter sei, den Devisennachweis zu erbringen, als eine Besuchsbestätigung vorzuweisen.

Im Lichte dieser Entwicklung erklärte sich das BMI mit dem Vorschlag des AA einverstanden, als ersten Schritt für Reiseerleichterungen bei Touristenreisen von bis zu drei Wochen künftig von einem Devisennachweis abzusehen. In Bezug auf die weiter gehende Anregung des AA, auch bei Kurzreisen die Sichtvermerk(SV)-Pflicht für bestimmte Personengruppen aufzuheben, sah das BMI vor dem Hintergrund der offenen Diskussion im EG-Rahmen über die Sichtvermerks-Politik gegenüber osteuropäischen Reformstaaten zu diesem Zeitpunkt jedoch noch keinen Spielraum.

Am 23. April 1990 übermittelte die Botschaft im Hinblick auf die Harmonisierung der Sichtvermerksbestimmungen der Bundesrepublik Deutschland mit der damaligen DDR ein Fernschreiben an das AA (Dokument Nr. 239). Das Schreiben enthielt den Hinweis, dass sich das Problem der hohen Anzahl polnischer Asylbewerber, welches wiederholt als Hauptgrund für die Beibehaltung der SV-Pflicht angeführt worden war, mit der bestehenden SV-Praxis nicht lösen lasse. In dem Schreiben wird zudem ausgeführt:

„Unser Versuch, mit unseren SV-Bestimmungen wenigstens den Zustrom polnischer Schwarzarbeiter einzudämmen, ist fehlgeschlagen. Angesichts der Höhe des SV-Aufkommens ist die Botschaft hierfür sachlich und personell nicht adäquat ausgestattet."

Weiter heißt es:

„Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die durch die praktisch gegebene Reisefreiheit für Polen geschaffenen Probleme letztlich nur durch entsprechende legislative und administrative Maßnahmen bei uns und nicht durch Manipulationen mit den SV-Bestimmungen unter Kontrolle gebracht werden können."

Per Drahterlass wurde der Botschaft am 25. April 1990 bekannt gegeben, dass das BMI nunmehr der Abschaffung des Devisennachweises für Touristenreisen von bis zu 3 Wochen – einer Erleichterung bei der Visumvergabe, um die der polnische Ministerpräsident Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl bereits während dessen Polen-Besuchs im November 1989 gebeten hatte – zugestimmt habe. Bezüglich des Besuchsbestätigungsverfahrens wurde die bestehende Regelung hingegen beibehalten.

d) Endgültige Abschaffung der Visumpflicht

In einem am 15. Mai 1990 mit dem damaligen Bundesminister des Innern, Dr. Wolfgang Schäuble, geführten Gespräch gab der deutsche Botschafter in Warschau die dringende Empfehlung, die Visumpflicht für Polen abzuschaffen. Er begründete dies zum einen damit, dass bei dem derzeitigen Einreiseaufkommen von 1,5 Millionen Personen im Jahr und einer bei 0,8 Prozent liegenden Ablehnungsquote die Aufhebung der Visumspflicht in tatsächlicher Hinsicht keine Änderung zur Folge habe. Zum anderen sei die Botschaft selbst bei großen Anstrengungen dem Ansturm kaum gewachsen, weshalb es auf der Straße zu „äußerst unerquicklichen Szenen" kommen würde. Dies könne sich niemand vorstellen, der nicht dort gewesen sei.

Infolge der deutschen Einigung galt ab dem 3. Oktober 1990 für das vereinte Deutschland das bundesdeutsche SV-Recht.

In der Folgezeit drängte Polen verstärkt auf eine baldige Abschaffung der SV-Pflicht. Von polnischer Seite wurde nun nicht mehr nur die Forderung nach einer SV-Befreiung für bestimmte Personengruppen oder der Schaffung eines visumfreien „Kleinen Grenzverkehrs" erhoben. Vielmehr stellte die SV-Frage ein zentrales politisches Anliegen für die Vertiefung der bilateralen Beziehungen dar. Vor dem Hintergrund der erfolgten Aufhebung der SV-Pflicht gegenüber Reisenden aus Ungarn und der CSFR (1. Mai bzw. 1. Juli 1990) entstand in Polen ein Gefühl der Ungleichbehandlung und zudem die Befürchtung, die Oder-Neiße-Grenze könne zu einer neuen Trennlinie in Europa mit der Ausgrenzung Polens von der europäischen Zusammenarbeit werden.

Am 16. Oktober 1990 kamen die Fraktionen der CDU/CSU und FDP überein, die Visumpflicht für polnische Staatsangehörige für Reisen von bis zu drei Monaten ohne Aufnahme einer Erwerbstätigkeit baldmöglichst aufzuheben.

Polen schaffte bereits zum 1. Januar 1991 einseitig die Visumpflicht für deutsche Staatsangehörige ab.

Nach mehreren, zum Teil schwierigen Beratungen kamen die Schengenpartner überein, Polen als Voraussetzung für die Visumabschaffung den Abschluss eines multilateralen Rückübernahmeübereinkommens bezüglich illegal eingereister Staatsangehöriger vorzuschlagen. Am 14. Februar 1991 wurde der polnischen Seite ein entsprechender Entwurf übergeben.

Am 29. März 1991 wurde in Brüssel das multilaterale Rückübernahmeübereinkommen zwischen den Schengen-Partnern und Polen unterzeichnet. Als Termin für die Visumbefreiung wurde der 8. April 1991 festgesetzt.

3. Zusammenfassung

Bis zum Jahr 1991 unterhielt die deutsche Botschaft in Warschau die weltweit größte deutsche Visastelle.

In der Reisesaison wurden bis zu 7 500 Visa pro Arbeitstag erteilt, die Ablehnungsquote lag teilweise bei unter

1 Prozent. So gut wie alle Anträge wurden im Reisebüroverfahren eingereicht.

Die materielle Prüfung beschränkte sich aufgrund der Antragsflut und wegen der räumlichen Gegebenheiten in Warschau auf die Abfrage des Ausländerzentralregisters beim Bundesverwaltungsamt und in Einzelfällen auf die Prüfung vorgelegter Unterlagen.

Ein nach den gesetzlichen Vorschriften zweckmäßiges und von den Innenbehörden gewünschtes Interview mit dem Antragsteller zur Prüfung der Rückkehrwilligkeit und des Tragens der Kosten des Aufenthalts war nicht möglich.

Im Zuge des Antragsaufkommens wurde der Personalbestand der Visastelle deutlich verstärkt, so dass im Jahr 1990/1991 die Rechts- und Konsularabteilung der Botschaft in Warschau, deren bei weitem personalintensivster Bestandteil die Visastelle war, mit 106 Mitarbeitern besetzt war, wovon 22 entsandt und 84 lokal eingestellt waren.

Nach der Wiedervereinigung Deutschlands und der damit einhergehenden Geltung des bundesdeutschen SV-Rechts für das gesamte deutsche Staatsgebiet stieg die Zahl der Visumanträge weiter an. Die Schlange der Wartenden sowie die damit zusammenhängenden Probleme vergrößerten sich.

Nach dem Rückgang der Zahl der Asylanträge seit dem Jahre 1989 und verstärkt seit 1990 sowie nach dem sich bei den Innenbehörden abzeichnenden Meinungswandel sprachen insbesondere die politischen Aspekte – Vermeidung einer Ausgrenzung Polens im Verhältnis zu anderen osteuropäischen Staaten und der aus der Aufhebung der Visumpflicht resultierende „good will“ bei der Aussöhnung der beiden Staaten – neben den seit längerem bestehenden Zweifeln am praktischen Nutzen des Verfahrens für die endgültige Aufhebung der Visumpflicht.

II. Die Situation in Moskau

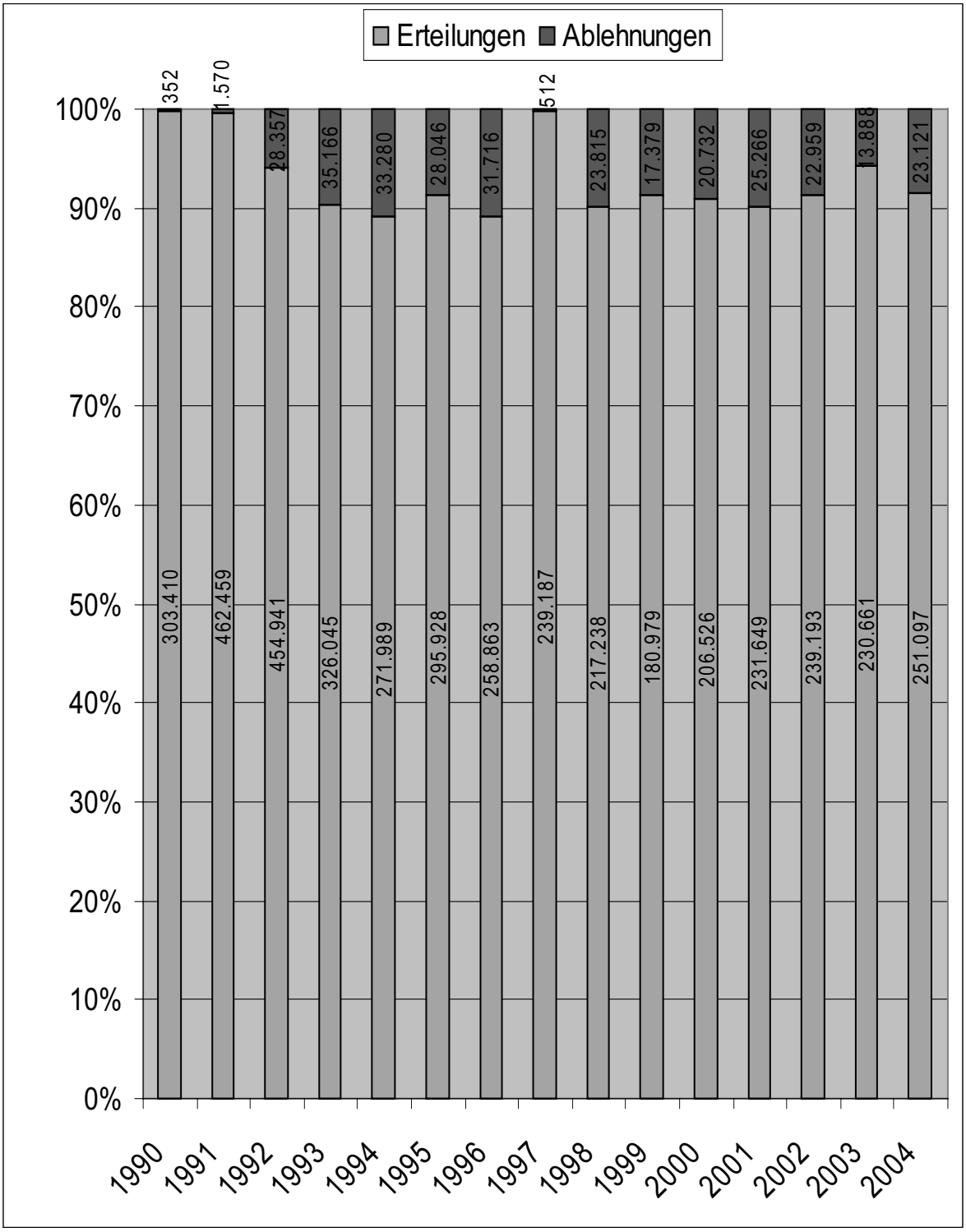
Im Rahmen seiner Untersuchungen über die Situation an den deutschen Botschaften in den GUS-Staaten hat sich der Untersuchungsausschuss auch mit der Visumvergabepraxis an der deutschen Botschaft in Moskau beschäftigt. Zu diesem Komplex wurden der damalige Gesandte an der deutschen Botschaft, Dr. Eberhard Heyken, sowie der vormalige Botschafter Ernst Jörg von Studnitz durch den Ausschuss als Zeugen vernommen.

Zusammenfassend hat der Ausschuss hierzu folgende Feststellungen treffen können:

1. Visumvergabezahlen von 1990 bis 2004

Die statistischen Angaben zu Anzahl und Schicksal der an der Visastelle in Moskau bearbeiteten Visumanträge lassen sich den folgenden Schaubildern entnehmen:

	Anträge insgesamt	**davon erteilt**	**%**	**davon abgelehnt**	**%**	**zurückgewiesen**	**%**
1990	303 762	303 410	*99,9*	352	*0,1*	k.A.	
1991	464 029	462 459	*99,7*	1 570	*0,3*	k.A.	
1992	483 298	454 941	*94,1*	28 357	*5,9*	k.A.	
1993	361 211	326 045	*90,3*	35 166	*9,7*	k.A.	
1994	305 269	271 989	*89,1*	33 280	*10,9*	k.A.	
1995	323 974	295 928	*91,3*	28 046	*8,7*	k.A.	
1996	290 579	258 863	*89,1*	31.716	*10,9*	k.A.	
1997	239 699	239 187	*99,8*	512	*0,2*	k.A.	
1998	241 053	217 238	*90,1*	2 940	*1,2*	20 875	*8,7*
1999	198 358	180 979	*91,2*	4 651	*2,3*	12 728	*6,4*
2000	227 258	206 526	*90,9*	5 003	*2,2*	15 729	*6,9*
2001	256 915	231 649	*90,2*	6 035	*2,3*	19 231	*7,5*
2002	262 152	239 193	*91,2*	5 799	*2,2*	17 160	*6,5*
2003	244 549	230 661	*94,3*	9 730	*4,0*	4 158	*1,7*
2004	274 218	251 097	*91,6*	12 184	*4,4*	10 937	*4,0*



2. Das Geschehen Anfang der 90er Jahre

a) Politische und gesellschaftliche Situation

Von 1989 bis zum Herbst 1994 war der Zeuge Dr. Eberhard Heyken Gesandter an der Botschaft in Moskau.

Befragt nach den damals vorherrschenden Verhältnissen, erläuterte er während seiner Anhörung, den Konsularabteilungen der Botschaft und der Generalkonsulate seien in jener Zeit Aufgaben in einer Größenordnung zugewachsen, für die sie nicht gerüstet gewesen seien. Als Grund hierfür nannte er die Jahre des Umbruchs, der Perestroika, in denen ab etwa 1987 schrittweise die behördlichen Verbote und Behinderungen weggefallen seien. Darüber hinaus sei die Ausreise von Deutschen im Rahmen der Familienzusammenführung in „unvorstellbare Höhen“

geschnellt. Im Jahre 1991 habe außerdem die Übersiedlung von Juden nach Deutschland begonnen.

Weiteres Motiv für die Visaerlangung sei der Wunsch der dort lebenden Menschen gewesen, auf jede mögliche Weise, auch mit unlauteren oder strafbaren Mitteln, Geld zu verdienen. Aufgrund des bestehenden Wohlstandsgefälles zwischen West und Ost und der im Vergleich zu Deutschland gewaltigen Unterschiede im Lebensstandard seien viele durch die dort herrschende soziale Notlage veranlasst worden, in den Westen zu streben. Daneben habe es schwere Fälle der Kriminalität von Personen gegeben, die diese Notlage durch gewerbsmäßiges Einschleusen oder in sonstiger Weise auszuschlachten versucht hätten.

Weiterhin führte der Zeuge Dr. Eberhard Heyken aus, für die Bundesrepublik Deutschland habe die allmähliche Öffnung der Sowjetunion eine Chance bedeutet, die Entfremdung zwischen Ost und West – auch vor dem Hintergrund der deutschen Verbrechen im Zweiten Weltkrieg – zu überwinden und im Sinne der OSZE-Prinzipien, die bis heute eine wichtige Richtschnur für die Zusammenarbeit zwischen Ost und West seien, tätig zu werden. Man habe zu dieser Zeit außerordentliche Anstrengungen unternommen, dieser Aufgabe durch Personalverstärkung und durch Bereitstellung von Ausrüstung, später auch durch Einrichtung neuer Generalkonsulate, gerecht zu werden. Trotz allem, so der Zeuge, habe stetig der Eindruck bestanden, die Lösung der Probleme werde diesen ständig hinterherhinken und man werde nie ein befriedigendes Ergebnis erzielen. Die problematischen Zustände in und um die Visastellen stellten sich letztlich als bekannte Erscheinung dar, bezüglich derer über die Jahre hinweg eine gewisse Gewöhnung eingetreten sei.

Diese Darstellung der Umstände jener Zeit bekräftigte im Rahmen seiner Anhörung auch der Zeuge Ernst-Jörg von Studnitz, der in der Zeit von 1995 bis 2002 als Botschafter in Moskau tätig war. Mit den Problemen, die in Osteuropa und insbesondere auch an der deutschen Botschaft in Moskau vorgelegen hätten, sei er aufgrund seiner Stellung als Leiter der Unterabteilung Osteuropa in den Jahren 1990 bis 1995 auch schon vor seiner Zeit in Moskau vertraut gewesen.

Auch er führte aus, es habe den enormen Ansturm von Visumantragstellern nicht erst seit dem Jahre 1998, sondern schon beginnend mit dem Fall des Eisernen Vorhangs 1990/1991 gegeben. Zu dieser Zeit habe es mehrere Monate in Anspruch genommen, bis Visa erteilt werden konnten, was sich insbesondere für Geschäftsreisende, aber auch für den kulturellen Austausch als untragbarer Zustand erwiesen habe. Letztlich habe dies dazu geführt, dass jene, die nur als Touristen reisen wollten und eigentlich begünstigt werden sollten, wiederum am längsten hätten warten müssen. Das Problem habe insbesondere darin bestanden, dass die Auslandsvertretungen auf diese Entwicklung nicht vorbereitet gewesen seien; insbesondere die Personal- und Sachausstattung nicht ausgereicht.

b) Situation an der Botschaft

In Moskau ist der Konsularbereich mit der Visastelle nicht im Botschaftsgebäude untergebracht, sondern befindet sich rund acht Kilometer von der Hauptkanzlei entfernt.

Am 26. Januar 1994 berichtete die Botschaft in Moskau dem AA in einem Schreiben (Dokument Nr. 240) von der bestehenden schwierigen Situation bei der Vergabe von Visa für Privatpersonen bzw. zu Tourismuszwecken. Der reguläre Tourismus sei infolge der mehrmonatigen Wartezeit „de facto zum Erliegen gekommen“.

c) Korruptionsvorwürfe in der Presse

Die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ veröffentlichte am 5. März 1994 einen Bericht, wonach der Visaerlangung ein wochenlanges zermürbendes Warten an der Botschaft des jeweiligen Gastlandes vorausgehe, welches – Angaben von Reisenden zufolge – jedoch durch Schmiergeldzahlungen an die russische Miliz umgangen werden könne. Auch hätten, so der Bericht weiter, verhinderte russische Reisende und ihre deutschen Gastgeber einen zunehmend rüderen Umgangston in der offenbar überlasteten deutschen Botschaft bemerkt.

Vom AA daraufhin zur Stellungnahme aufgefordert, dementierte die Botschaft mit Schreiben vom 17. März 1994 (Dokument Nr. 241) die in dem Artikel erhobenen Vorwürfe. Es lägen keine Anhaltspunkte für die Beteiligung von Botschaftsangehörigen an Visageschäften vor. Zudem basiere der Artikel nicht auf aktuellen und fundierten Recherchen.

Daneben enthielt das Schreiben aber auch die Aussage, es bestünden keine Wartezeiten bei der Visabeantragung für Reisen aller Art.

3. Situation ab Mitte der 90er Jahre

a) Personalaustattung

Während seiner Anhörung vor dem Untersuchungsausschuss führte der Zeuge Ernst-Jörg von Studnitz wiederholt aus, der Mangel bei der Personalausstattung sei ein ständiger Kritikpunkt gewesen. Seitdem er im Jahre 1995 die Verantwortung in der Botschaft übernommen habe, sei er deshalb immer wieder mit der Forderung nach mehr Personal und Ausstattung an das AA herangetreten.

Trotz räumlicher Trennung der Hauptkanzlei von der Rechts- und Konsularabteilung sei er infolge der wöchentlich abgehaltenen Sitzungen regelmäßig mit den entsprechenden Fragen befasst gewesen. Zudem habe er es stets so gehandhabt, wichtige Berichte persönlich zu unterzeichnen.

In einem an das Auswärtige Amt gerichteten Schreiben vom 15. Juli 1997 (Dokument Nr. 242) äußerte er sein Bedauern darüber, „dass die Visastelle trotz äußerst angespannter Personallage in diesem Jahr eine Kürzung der Quote für Sommeraushilfskräfte von 50 Prozent hinnehmen musste und dass weitere Kürzungen bei den entsand-

ten Bediensteten der Visastelle angekündigt worden sind“. In dem Schreiben heißt es weiter:

„Auch an der Botschaft in Moskau ist es aus personellen Gründen unumgänglich, dass Ortskräfte die Visaerteilung weitgehend selbständig übernehmen. Bei einer personellen Besetzung der Visastelle mit 7 Entsandten und 30 Ortskräften und einem jährlichen Visaaufkommen von ca. 300.000 Visa ist es unmöglich, jeden Visaantrag von entsandten Kräften prüfen und entscheiden zu lassen. Wenn nun gar der Leiter der Visastelle oder der RK-Leiter ausschließlich entscheidungsbefugt sein sollen (so RE vom 2.7.1997, 514-516.20) würde dies bedeuten, daß statt zur Zeit mehr als 1.000 Visaanträgen pro Tag nur noch ein Bruchteil dieser Anträge bearbeitet werden könnte. (…)“

Das AA begründete die beschlossenen Maßnahmen gegenüber der Botschaft in Moskau in einem Antwortschreiben vom 1. August 1997 damit, dass im Vergleich der beiden letzten Erhebungszeiträume eine Abnahme des Antragsaufkommens an der Botschaft um 13,6 Prozent festgestellt worden sei, die mit einer erheblichen Zunahme an den Generalkonsulaten Nowosibirsk und Saratow korreliere. Gleichzeitig wies man darauf hin, dass die abschließende Entscheidung über Visaanträge den entsandten Mitarbeitern vorbehalten bleiben müsse.

In einem internen Schreiben des AA vom 2. Februar 1998 wurde festgestellt, dass Arbeitszeitrechnungen zufolge im Großraumbüro der Visastelle mindestens ein Entscheider zusätzlich erforderlich sei. Der Zeuge Ernst-Jörg von Studnitz, der während seiner Vernehmung bekräftigte, auch in Moskau habe es Warteschlangen gegeben, äußerte im Hinblick darauf:

„Diese Warteschlangen waren eben Hunderte Wartende, die sich da vor der Visastelle – im Winter bei Eis und Schnee unter wirklich absolut unzumutbaren Umständen – drängten. Das führte dazu, dass mafiose Strukturen sich dort in die Ordnung einbrachten, indem die dann also Warteschlangenplätze verkauften, für viel Geld, mit der Folge, dass diejenigen, die nicht in der Lage waren zu zahlen oder nicht meinten, zahlen zu müssen, dann auf wundersame Weise immer weiter nach hinten an das Ende der Schlange gedrängt wurden, weil ständig neue Leute davor kamen.“

Weiterhin führte er aus, diesen Umstand habe man in der Botschaft aufmerksam beobachtet, sei jedoch, da sich das Geschehen auf dem Vorhof abgespielt habe, aufgrund der fehlenden Ordnungsbefugnisse nicht in der Lage gewesen, darauf einzuwirken.

b) Einführung eines neuen Terminvergabesystems

Mit einem an das Auswärtige Amt gerichteten Fernschreiben vom 26. Januar 1999 (Dokument Nr. 243) erbat die Botschaft in Moskau daraufhin die Zustimmung zur Einführung eines neuen Terminvergabesystems. Ziel dessen war es, die für die Antragsteller als unzumutbar empfundenen Wartezeiten zu verringern und die vorhandenen personellen Kapazitäten in der Botschaft besser zu nutzen. Gleichzeitig wollte man damit den regelmäßig erhobenen Vorwürfen gegen die Botschaft – die angebliche Duldung von Mafia-Praktiken im Zusammenhang mit der Warteschlange – begegnen. Das neue Konzept sah vor, dass während der gesamten Dienstzeit Termine für die spätere persönliche Vorsprache vergeben werden sollten. Dadurch werde es ermöglicht, so der Vorschlag, einerseits die Warteschlange mit all den dazugehörigen Problemen zu vermeiden und andererseits jede persönliche Vorsprache so präzise zu terminieren, dass der jeweilige Antragsteller nie länger als eine halbe Stunde warten müsse.

Ende August 1999 kam es dann – zunächst nur probeweise – zur Einführung des Terminvergabesystems. Das ursprünglich vorgelegte Konzept war dahin gehend vereinfacht worden, dass eine Terminvergabe ohne Vorprüfung und ohne Einbehaltung von Dokumenten vorgenommen wurde. Unter Ablichtung des Passes und der Eintragung von Vergabenummern bestand nunmehr einerseits für den jeweiligen Antragsteller die Gewissheit, zu dem vorgegebenen Termin auch gehört zu werden, andererseits konnte ein Handel mit den Vergabenummern effektiv verhindert werden.

In einem Bericht der Botschaft an das Auswärtige Amt vom 27. September 1999 (Dokument Nr. 244) bezüglich der ersten Erfahrungen im Umgang mit dem Terminvergabesystem äußerte man sich positiv: Die bisherige Situation, dass Antragsteller sich bereits in der Nacht und oftmals unter extremen Witterungsbedingungen vor der Botschaft anstellten, um am nächsten Tag eingelassen zu werden, sei nicht mehr festzustellen. Nunmehr betrage die Wartezeit an den Terminvergabeschaltern ca. 15 Minuten, lediglich in den Morgenstunden liege sie aufgrund des Andrangs bei ca. 1,5 Stunden. Die bisher systembedingte und dem Ansehen der Bundesrepublik Deutschland abträgliche Warteschlange vor dem Rechts- und Konsulargebäude habe damit vermieden werden können. Dies wiederum habe zur Folge, dass die Antragsteller dort nicht mehr unter den Druck der Mafia gerieten, Geld für einen Platz in der Warteschlange zu zahlen. Der Zeuge Ernst-Jörg von Studnitz erklärte dementsprechend im Rahmen seiner Anhörung:

„Das hat für uns eine enorme Entlastung jedenfalls an diesem Druckpunkt „unangenehmes Bild auf der Straße“ gebracht, denn nun konnten wir ja sagen: Ihr könnt hinkommen, jederzeit, ihr kriegt einen Visumstermin und dann könnt ihr anschließend kommen und euer Visum in der notwendigen Zeit bearbeitet erhalten.“

c) Personalsituation nach Einführung des Terminvergabesystems

Weiter erklärte der Zeuge Ernst-Jörg von Studnitz, die Beherrschung der Schlange der wartenden Antragsteller vor der Botschaft mit Hilfe des neuen Terminvergabesystems habe nicht zugleich auch einen Rückgang der Zahl der Antragsteller selbst bedeutet. Diese Zahl sei zunächst einmal konstant geblieben. Es seien deshalb auch bei Anwen-

dung dieses Verfahrens immer wieder personelle Engpässe aufgetreten, weil die Bediensteten – zumal, wenn sie Familien hatten – oftmals in der Sommerzeit Urlaub machen wollten, was dazu geführt habe, dass in der Zeit des Hauptaufkommens des Visumverkehrs plötzlich Urlaubsvertretungen hätten eingesetzt werden müssen.

aa) Auswirkungen der Erlasslage auf die Visumpraxis

Bezüglich des Erlasses vom 3. März 2000 führte der Zeuge Ernst-Jörg von Studnitz in seiner Befragung vor dem Untersuchungsausschuss wiederholt aus, der Erlass sei in der Botschaft in Moskau zunächst als eine Erleichterung für den Gesamtablauf und das Verfahren begrüßt worden. Allerdings habe sich dann sehr schnell herausgestellt, „dass es so doch nicht ging“. Insbesondere der Mitarbeiter der Botschaft, Kristof, habe wiederholt darauf hingewiesen, dass man von der „geforderten Prüfdichte nicht Abstand nehmen [dürfe]“. In der Folge habe man seitens der Botschaft gegen den Erlass remonstriert,

„(…) weil wir gesagt haben: So kann man den jedenfalls wortwörtlich nicht anwenden, sondern man muss dieses und jenes gleichwohl noch beachten.“

Dahingehend befragt, was aus seiner Sicht die Beweggründe für die Einführung des Carnet de Touriste, des so genannten Volmer-Erlasses sowie der Reiseschutzpässe gewesen seien, führte der Zeuge Ernst-Jörg von Studnitz aus:

„(…) Das war nicht der Zweck dieses Dokuments, nun zu sagen: Wir brauchen die Bonität des Kunden nicht mehr zu prüfen, ob er nicht vielleicht dann doch auf Dauer in Deutschland bleiben will. Das ist – jedenfalls in unserer Wertung in Moskau – nie der Zweck dieses Dokuments gewesen.“

Auf weitere Nachfrage bestätigte der Zeuge Ernst-Jörg von Studnitz, er habe das Carnet de Touriste tatsächlich nur als eine Versicherung verstanden, aber eben nicht als zusätzlichen Beweis für die Rückkehrbereitschaft und den Reisezweck. Auch hätten CdT und Reiseschutzpass immer nur die Kernfunktion „absicherung des Risikos für den deutschen Staat“ gehabt. Im Zusammenhang mit dem Erlass vom 3. März 2000 hätten sich die Probleme in Moskau nicht in der Schärfe dargestellt wie vielleicht an anderen Botschaften.

bb) Schriftwechsel in der Folgezeit

Am 23. März 2000 wies die Botschaft in einem an Dr. Gerhard Westdickenberg adressierten Schreiben (Dokument Nr. 245) darauf hin, dass noch immer Unklarheit darüber bestehe, „welche Verträge mit Ortskräften, vor allem mit welcher Entlohnung, abgeschlossen werden können“. Der Botschafter habe zudem

„(…) wenig Verständnis, dass trotz unserer dringenden Bitten noch immer keine Entscheidung über die Zuweisung der beantragten Quoten getroffen wurde, obwohl das Amt genau weiß, dass wir den Massenandrang ab Anfang Mai nur mit Sommeraushilfskräften bewältigen können und deshalb spätestens ab Anfang April einstellen müssen.“.

Weiter heißt es dort:

„Ich habe große Sorge, dass das inzwischen auch im Auswärtigen Amt geschätzte Terminvergabesystem unter den jetzigen Vorgaben nicht zu halten sein wird. Die Konsequenz wäre, dass die endlich überwundenen Beschwerden über das lang dauernde und von mafiosen Praktiken belastete Visaerteilungsverfahren erneut aufbrechen. Ich meine, wir sollten alles tun, das zu vermeiden. Ohne qualifiziertes Personal ist die Aufgabe nicht zu lösen.“

Anlass des Schreibens waren Kündigungen der Tarifverträge für die deutschen Ortskräfte im Zusammenhang mit der Umstellung des gesamten Vergütungssystems für Vor-Ort-Kräfte, wonach zukünftig alle Kräfte nach einem einheitlichen Vergütungssystem bezahlt werden sollten. In der Konsequenz habe dies bedeutet, so der Zeuge Ernst-Jörg von Studnitz, dass aufgrund der besonderen Situation in Moskau, wo unter den dort eingesetzten Ortskräften viele Deutsche aus der ehemaligen DDR gewesen seien, diese im Zuge der Neuregelung der Vergütung das gleiche Gehalt wie die russischen Ortskräfte erhalten sollten.

Zuvor war jedoch zu dieser Problematik bereits in einem Schreiben der Botschaft vom 1. März 2000 (Dokument Nr. 246) an das AA darauf hingewiesen worden, dass sich bei Anwendung der neuen Vergütung – aufgrund des vorzunehmenden Abzuges von deutschen Steuern und den erforderlichen Sozialversicherungsbeiträgen in Russland und Deutschland sowie den in Moskau zu zahlenden Preisen zur Bestreitung des alltäglichen Lebens – kein „auch nur minder qualifiziertes Personal“ mehr finden lassen werde.

In diesem Schreiben wird dazu weiter ausgeführt, dass es nicht in Betracht gezogen werden könne, diese Stellen mit russischen Ortskräften zu besetzen. Die Korruptionsanfälligkeit im Visabereich und die bestehenden Sicherheitsbedenken im Hinblick auf den erforderlichen Zugang zum hausinternen Mail-System sprächen dagegen. Andernfalls wäre eine Gefährdung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland nicht auszuschließen.

Wenige Wochen später wies die Botschaft in einem an das Auswärtige Amt gerichteten Fernschreiben vom 28. März 2000 (Dokument Nr. 247) erneut darauf hin, dass die Kündigung der Tarifverträge für Ortskräfte und ein faktischer Einstellungsstopp die Botschaft schon im April „vor bisher nicht gelöste Probleme“ stellen würde. Man bedauerte ebenso, „dass bei der Neufassung des Runderlasses die praktischen Erfahrungen der Vertretungen kaum berücksichtigt wurden“. Mehrarbeit und Probleme im Visabereich seien die Folge.

Noch am selben Tag wurde die Botschaft in Moskau in einer E-Mail des Leiters des Referats 514, des Zeugen Bernd Westphal, an seine beiden unmittelbaren Vorgesetzten, die Zeugen Roland Lohkamp und Dr. Gerhard Westdickenberg, als „Hort des Widerstandes“ bezeichnet (Dokument Nr. 248).

Wörtlich heißt es in der E-Mail:

„Die Botschaft Moskau, insbesondere Herr Kristof, entwickelt sich zum ‚Hort des Widerstandes' gegen die Neuordnung der Visumspraxis. Leider mit Methoden á la Schily: Fundamentalkritik an Sinn und Zweck der Maßnahme wird nicht an Hand des RE und des erläuternden Schreibens von D5, sondern mit Pressezitaten geübt (…). Geradezu absurd ist der nicht näher begründete Pauschalvorwurf, die Weisungen würden ‚z. T. der geltenden Aufgabenverteilung zwischen Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden widersprechen'."

Zur Entstehung und Bedeutung dieser durchaus ungewöhnlichen E-Mail äußerte sich deren Verfasser, der Zeuge Bernd Westphal, auch in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss:

„Die Botschaft Moskau hatte während meiner Zeit im Referat die Hauptlast des deutschen Visumaufkommens in Osteuropa zu tragen, und dies in dem schwierigen sozialen und wirtschaftlichen Umfeld von Russland im Jahr 2000. Als Arbeitsplatz stand der Visumstelle nur eine völlig unzulängliche Immobilie, die frühere DDR-Botschaft, zur Verfügung. Das Auswärtige Amt hat der Botschaft geholfen, wo immer es ging, aber nur in den engen Grenzen der personellen und sachlichen Mittel nach dem jeweiligen Haushaltsplan für das Auswärtige Amt.

Es gab vor diesem Hintergrund verständlicherweise eine latente Konfliktsituation mit der Botschaft Moskau. Beschwerden über angeblich unfreundliches Verhalten des Personals und über angeblich verspätete Visumerteilung an Personen aus dem Regierungs- und Wissenschaftssektor trugen zur Missstimmung bei. Der Erlass vom 3. März 2000 erreichte die Botschaft also in einer denkbar ungünstigen Situation: hohes Aufkommen an Antragstellern und eine besonders dünne Personaldecke. Das Letztere hatte mit der Umstellung von Tarifverträgen für Ortskräfte der Botschaft zu tun.

Der Erlass war für die Botschaft wie der Tropfen, der das Fass zum Überlaufen bringt. Nur so ist für mich die kämpferische Reaktion zu erklären. Mich selbst ärgerte an der Kritik aus Moskau die Verdrehung des Inhalts und des Wortlauts des Erlasses rund um die Formulierung ‚in dubio pro libertate' und die juristisch fragwürdige ausländerrechtliche Kritik an einzelnen Maßnahmen, die mich stark an den Beschwerdekatalog in dem zweiten Schreiben von Bundesminister Schily erinnerte.

Diese meine Einschätzung hatte ich in der internen Mailzuschrift vom 29. März 2000 an meine zwei unmittelbaren Vorgesetzten geäußert, die von der Zeitschrift ‚Spiegel' dann willkürlich gekürzt wiedergegeben worden ist."

Am 5. Mai 2000 berichtete die Botschaft in Moskau zum wiederholten Male, es stünden trotz aller Bemühungen nicht in ausreichender Zahl Bewerber mit deutscher oder EU-Staatsangehörigkeit zur Nachbesetzung ausscheidender Stammkräfte zur Verfügung. Dies sei darauf zurückzuführen, dass diesen keine attraktive Entlohnung angeboten werde. Da zudem keine ausreichende Zahl von Entsandten zugewiesen werde, müsse nunmehr – trotz bestehender Sicherheitsbedenken – der Einsatz von russischen Ortskräften vorbereitet werden.

Mit Schreiben vom 30. Juni 2000 (Dokument Nr. 249) wandte sich Botschafter Ernst-Jörg von Studnitz ein weiteres Mal an MD Dr. Gerhard Westdickenberg und bemängelte die Personalausstattung an der Botschaft. Die für Mitte Juli geplante Versetzung des Leiters des Großraumbüros ohne Aussicht auf Nachbesetzung würde die schon aktuell nicht mehr durchführbare vorgeschriebene umfassende Prüfdichte weiter herabsetzen.

cc) Durchgeführte Maßnahmen

Der Zeuge Ernst-Jörg von Studnitz räumte in seiner Vernehmung allerdings ein, es habe durchaus Reaktionen der Zentrale auf die Bedenken gegeben, insbesondere eine gewisse zusätzliche Personalausstattung. Soweit er sich daran erinnern könne, seien einige zusätzliche Beamte des mittleren Dienstes für die Visastelle abgestellt worden.

Ferner sei eine Weisung ergangen, wonach es der Vertretung ermöglicht wurde, das nach dem Lohnschema mögliche Gehalt zur Gewinnung von geeigneten Kräften für die Visastelle um bis zu 30 Prozent zu erhöhen. Allerdings sollte die Erhöhung nicht als Erschwerniszulage, sondern in Abhängigkeit bestimmter Qualifikationsmerkmale, insbesondere Deutsch als Muttersprache, gezahlt werden.

Eine weitere bedeutende Personalaufstockung habe es dann gegeben, als im Zuge der Terroranschläge von New York im Jahre 2001 mit Verabschiedung des so genannten Anti-Terror-Pakets plötzlich finanzielle Mittel bereitgestellt wurden. Zudem habe es Umbauten gegeben und es hätten mehr Schalter eingerichtet werden können.

d) Reaktionen auf die Vergabepraxis in Moskau

Vor dem Untersuchungsausschuss wurde der Zeuge Ernst-Jörg von Studnitz befragt, wie die Reaktion der Zentrale auf die in Moskau durchgeführte enge Prüfung und Befragung in allen Einzelfällen bei der Bearbeitung von Anträgen auf Visumvergabe gewesen sei. Hierzu führte er aus:

„(…) Aber es ist uns nicht gesagt worden: Ihr macht da was falsch."

Weiter gab er an, es habe nie eine Rüge gegeben und zu keiner Zeit sei vom AA erklärt worden, die Erlasspraxis, so wie sie in Moskau durchgeführt wurde, sei erlasswidrig.

Auf die Frage, ob er sich erklären könne, weshalb in Moskau diese Praxis der Visumvergabe so durchgeführt werden konnte, obwohl das intern als „Akt des Widerstandes" angesehen worden sei, antwortete der Zeuge, er vermute, dass man es, nachdem es in Moskau gelungen war, Herr des Problems zu werden, mit der Kritik hat bewenden lassen.

e) Zusammenfassung und Ausblick

Im Rahmen seiner Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss erklärte der Zeuge Ernst-Jörg von Studnitz zu den Abläufen in Moskau:

„Ich glaube nicht, dass wir gescheitert sind; denn ich meine, es hat sich in der Visaerteilungspraxis in Moskau nichts Entscheidendes geändert. Wir haben versucht, an anderer Stelle dieses Problem zu lösen. (…)

Wir haben uns (…) in der Prüfung eigentlich so verhalten, wie wir meinten, dass es richtig wäre, sodass diese Probleme nicht aufgetreten sind. (…)

Aber wenn ich das objektive Faktum sehe, was ja bekannt ist, dass eben in Kiew diese Dinge völlig aus dem Lot geraten sind, und ich dann dem gegenübersetzen muss, dass das in Moskau eben nicht der Fall war, denn in Moskau sind diese Beschwerden im Wesentlichen nicht gekommen – Einzelbeschwerden gibt es immer, aber nicht als ein solch massenhaftes Phänomen – (…).“

Auf die Frage, ob auch in Moskau durch das Carnet de Touriste Probleme aufgetreten seien, antwortete der Zeuge:

„Natürlich haben wir die auch gehabt. Nur, ich glaube, wir sind im Großen und Ganzen mit dem Problembereich fertig geworden.“

Auf den Vorhalt, ob es richtig sei, dass der Erlass vom 3. März 2000 zwar bei einigen Botschaften – insbesondere wohl in der Visastelle in Kiew – zu Missverständnissen geführt habe, dies jedoch in der Botschaft in Moskau nicht der Fall gewesen sei, erklärte der Zeuge von Studnitz:

„Das würde ich als kurze Schlussbewertung so sehen, ja.“

III. Die Situation in Pristina/Kosovo

Im Rahmen der Untersuchungen der Visumvergabepraxis an den Botschaften Osteuropas rückten bald – auch durch die einschlägige Berichterstattung der Presse – die Balkanstaaten in das Blickfeld des Untersuchungsausschusses, darunter auch das Deutsche Verbindungsbüro (DV) im Kosovo, das in Presseveröffentlichungen mit Verstößen gegen Visavorschriften und mit Korruptionsverdachtsfällen in Zusammenhang gebracht wurde (vgl. etwa: Süddeutsche Zeitung und DER SPIEGEL vom 28. Februar 2005).

Zu diesem Themenkomplex wurde der heutige Leiter des DV im Kosovo, Jürgen Engel, durch den Ausschuss vernommen. Zudem wurden Akten des Verbindungsbüros und die entsprechenden Dokumente aus der Zentrale des Auswärtigen Amts beigezogen.

Der Untersuchungsausschuss hat zur Situation in Pristina zusammenfassend folgende Feststellungen treffen können:

1. Das Deutsche Verbindungsbüro (DV) im Kosovo

a) Zeitpunkt der Einrichtung, Aufgaben und Ausstattung

Seit dem 10. Juni 1999 ist der Kosovo, gemäß der VN-Sicherheitsrats-Resolution Nr. 1244, ein Protektorat der Vereinten Nationen und steht unter der Administration der UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo). Das Deutsche Verbindungsbüro im Kosovo (DV) wurde nach den Kriegsereignissen am 17. August 1999 in Pristina eröffnet und vertritt seitdem in der Hauptstadt des Kosovo die Interessen der Bundesrepublik Deutschland – bis Februar 2003 ohne eigene Rechts- und Konsularbefugnis.

Zurzeit verrichten 23 entsandte Beamte des Auswärtigen Amts den diplomatischen Dienst in Pristina und werden dabei von 45 kosovarischen Ortskräften, welche größtenteils im Bereich der Sicherheit in und vor der Visastelle eingesetzt werden, unterstützt.

b) Politisches und gesellschaftliches Umfeld

In seiner Vernehmung beschrieb der seit August 2004 amtierende Leiter des DV im Kosovo, Jürgen Engel, die unzufriedene Grundstimmung, die unter der kosovarischen Bevölkerung allgemein vorherrsche. Hierzu trage auch der Umstand bei, dass eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation bisher nicht gelungen sei. Die Arbeitslosenquote liege zwischen 40 und 50 Prozent, bei den Jugendlichen bei ca. 70 Prozent. Insgesamt sei daher ein großes Interesse zu verzeichnen, den Kosovo – zumindest vorübergehend – zu verlassen, zumal so gut wie jeder Kosovare Familienangehörige in Deutschland oder in der Schweiz habe und von diesen finanziell unterstützt werde. Daher erkläre sich auch die große Zahl an gestellten Besuchsvisumanträgen, die jedoch nach Ansicht des Zeugen Jürgen Engel zur Pflege der regional-typisch und traditionell clanartig ausgeprägten Familienzusammengehörigkeit genutzt würden und nicht, um endgültig in Deutschland (oder in der Schweiz) zu verbleiben. Dies sei an der großen Anzahl von Antragstellern zu erkennen, die unmittelbar nach ihrer Rückkehr erneut Anträge auf Besuchsvisa beim DV stellen würden.

Hinsichtlich der Struktur der organisierten Kriminalität vor Ort im Kosovo, insbesondere im Bereich des Menschen- und Drogenhandels, hatte der Zeuge Jürgen Engel auf Nachfrage keine eigenen, konkreten Kenntnisse. Treffen zwischen Vertretern des DV und deutschen Polizisten bei der UNMIK sowie Angehörigen der Bundeswehr fänden zwar in regelmäßigen Abständen statt, dienten jedoch dem Austausch von Informationen über die Sicherheitslage vor Ort und Lageeinschätzungen bezüglich eventueller Unruhepotentiale innerhalb der örtlichen Bevölkerung und weniger der Unterrichtung über die Situation der organisierten Kriminalität.

Gleiches gelte für mafiose Strukturen im Zusammenhang mit getrennt in Deutschland und im Kosovo lebenden Familien. Gleichwohl betonte der Zeuge Jürgen Engel:

„Dass ein Potential da ist, das ist unbestritten. Das ganze Kosovo ist als Clanwesen aufgebaut. Die haben ihre Beziehungen mit Deutschland; aber wir haben jetzt keinerlei Berichte oder Erkenntnisse darüber, inwieweit hier jetzt Geldtransfers oder Ähnliches stattfinden."

Auch in dem anlässlich der Sonderinspektion beim DV gefertigten Bericht des Auswärtigen Amts vom 16. Juli 2004 (im Folgenden: Sonderinspektionsbericht) (Dokument Nr. 250) werden die Verhältnisse in Pristina bzw. im Kosovo wegen des hohen Migrationsdrucks, der weit verbreiteten organisierten Kriminalität und der hohen Korruptionsgefährdung als „besonders schwierig" bezeichnet.

2. Die Visastelle beim DV in Pristina/Kosovo

a) Genese der Errichtung einer deutschen Visastelle im Kosovo

Der Eröffnung der Visastelle beim DV in Pristina/Kosovo im Februar 2003 gingen Anfang 2000 auf Initiative des Vorläufers des DV – dem Zivilen Koordinator für die Kosovo-Soforthilfe – Überlegungen voraus, inwieweit rechtliche und konsularische Aufgaben durch das DV im Kosovo wahrgenommen werden könnten. Dies wurde jedoch anfänglich seitens des AA aufgrund statusrechtlicher Bedenken im Zusammenhang mit dem UNMIK-Mandat verworfen.

aa) Ausgangssituation und anfängliche Praxis

Zu Beginn des UNMIK-Mandates und der Tätigkeit des DV in Pristina/Kosovo mussten sich Bürger des Kosovo in konsularischen Angelegenheiten an die deutschen Botschaften in Skopje (Mazedonien), Tirana (Albanien) oder Belgrad (Serbien) wenden. Dabei habe sich nach Beobachtung des DV die Praxis herausgebildet, dass Kosovo-Serben Visa in Belgrad beantragten, während Kosovo-Albaner dies in Tirana bzw. Skopje erledigten. Damit verbunden waren für alle Kosovaren in der Regel drei Anreisen zu der jeweiligen Botschaft: zwecks Erlangung einer Antragswartenummer, zur Stellung des Antrags selbst und schließlich zur Abholung des Visums.

Die deutsche Botschaft in Skopje berichtete in einem Schreiben vom 15. September 2000 an den Zivilen Koordinator für die Kosovo-Soforthilfe, Dr. Bernd Wulffen, dass die dortige Wartezeit auf einen Termin zur Antragstellung damals bei sieben Wochen und die Zeit bis zur Erteilung des Sichtvermerks bei Besuchervisa zwischen drei und vier Tagen gelegen habe. Der Grenzübertritt nach Mazedonien, zum 80 km entfernten Skopje bzw. die erhebliche Wegstrecke von 350 km nach Tirana, sei noch erschwerend hinzugekommen.

In einem Schreiben vom 5. Oktober 2000 (Dokument Nr. 251) berichtete der damalige Leiter des DV im Kosovo von einer stetig steigenden Zahl von Anfragen nach Besuchsvisa direkt vor Ort in Pristina. Als Grund hierfür führt er aus:

„Die steigende Bewerberzahl hängt (…) mit dem allmählich in Gang kommenden wirtschaftlichen Aufbau und einem Neubeginn im Kultur- und Erziehungsbereich zusammen, an dem sich Deutschland maßgeblich beteiligt."

Zusätzlich gab er zu bedenken, dass der nach den Kommunalwahlen am 28. Oktober 2000 einsetzende Aufbau demokratischer Strukturen im Kosovo zu einer verstärkten Reisetätigkeit dortiger Politiker führen werde.

Der Zeuge Jürgen Engel benannte als weiteren erheblichen Grund für das große anhaltende Interesse der kosovarischen Bevölkerung an Besuchsvisa für Deutschland die etwa 250 000 hier lebenden Auslandskosovaren, zu welchen die zurückgebliebenen Familienangehörigen die stark ausgeprägten Familienbande durch Besuche in Deutschland pflegen wollten. Das Gros der Besuchsvisa diene daher nicht touristischen Zwecken, sondern Familienbesuchen bzw. Familienzusammenführungen.

„Wir haben hier in Deutschland etwa 250.000 Kosovaren leben. Deutschland ist mit Abstand das Zielland Nr. 1."

Zu dem Stellenwert, den daher die Visavergabe im Kosovo einnimmt, führt Engel aus, das Thema „Visa für Deutschland" sei in der kosovarischen Gesellschaft enorm wichtig, „so wichtig, dass es auch in den Medien permanent auftauche". Es gebe „kein Pressegespräch ohne das Thema Visa".

Das einzige Land neben Deutschland in Europa mit einer nennenswerten kosovarischen Bevölkerung sei die Schweiz.

bb) Die „kleine Lösung" bei der Visumerteilung

Als Reaktion auf die hohe Zahl an Nachfragen von Visumantragstellern beim DV in Pristina wurde seitens der Leitung des DV mit der deutschen Botschaft in Skopje (Mazedonien) im Rahmen einer so genannten „kleinen Lösung" ein Verfahren vereinbart, das diesen Umständen Rechnung zu tragen versuchte: Es umfasste die privilegierte Bearbeitung von Antragstellern aus dem politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereich sowie von Journalisten, wenn das DV Pristina darum bat. Zudem wurde nur noch die Notwendigkeit einer einmaligen Anreise des Antragstellers nach Skopje zur Antragstellung bewirkt, indem dem DV ein bestimmtes Kontingent an Antragswartenummern der deutschen Botschaft in Skopje zur Verfügung gestellt wurde, das an „Normalbewerber" ausgegeben werden konnte. Auch die Passrückgabe mit dem gültigen Visum sollte über das DV in Pristina vor Ort vorgenommen werden.

cc) Initiativen der UNMIK und auf Ebene der EU zur Einrichtung von Visastellen der Schengenstaaten im Kosovo

Bereits im Bericht des Leiters des DV im Kosovo, Michael Schmunk, vom 5. Oktober 2000 wurde die Absicht der UNMIK mitgeteilt, noch im selben Jahr „travel documents" (Pässe) für alle Kosovaren auszustellen. Dahingehend wurde seitens der UNMIK eine Vergabe von Visa im Kosovo selbst angeregt.

Mit Schreiben vom 28. Juni 2001 berichtete Michael Schmunk über das letzte EU-HOM-Treffen, bei dem auch die Visavergabe-Situation problematisiert wurde. Unter der kosovo-albanischen Bevölkerung sei der Unmut über die Nicht-Erteilungspraxis im Kosovo spürbar gewachsen und auch in den Medien werde kritisch darüber diskutiert. Die Schengenvertreter vor Ort hätten sich auf einen gemeinsamen Vorschlag an ihre Regierungen geeinigt, ein gemeinsames (Schengen-)Visa-Büro unter europäischer Flagge in der Innenstadt von Pristina einzurichten, das mindestens von den vier wichtigsten Schengenzielländern (D, A, I, F und gegebenenfalls BENELUX) beschickt werden sollte. Zudem dränge der für diese Angelegenheiten zuständige Vertreter der UNMIK, Tom Koenigs, auf eine Lösung der momentanen Situation aus den vorgenannten Gründen, sodass seitens der UNMIK mit Zustimmung zu rechnen sei.

dd) Allgemeine Probleme aufgrund fehlender konsularischer Befugnisse des DV im Kosovo

Neben der zunehmenden Visaanfragenproblematik, der man durch die so genannte kleine Lösung zu begegnen versuchte, entwickelten sich aus den fehlenden konsularischen Befugnissen des DV Pristina/Kosovo im Laufe der Normalisierung der Verhältnisse im Kosovo sowie der Arbeitsumstände und -abläufe im Verbindungsbüro Probleme allgemein-konsularischer Natur. Mit Fernschreiben vom 24. August 2001 (Dokument Nr. 252) wurde vom Leiter des DV im Kosovo um Weisung gebeten, wie mit der stetig steigenden Anzahl von Anfragen deutscher Behörden, Gerichte und Privatpersonen trotz fehlender konsularischer Berechtigung zu verfahren sei, ob bei Passverlust Ersatzdokumente zur Ausreise ausgestellt und Beglaubigungen durchgeführt werden dürften, ob Amtshilfe für deutsche Behörden bei Kindschaftsangelegenheiten geleistet, Unterstützung für besuchsweise in den Kosovo zurückgereiste Kosovo-Albaner bei Verlust ihrer Dokumente mit dem Aufenthaltstitel geleistet und MwSt-Bescheinigungen für im Kosovo lebende Deutsche ausgestellt werden dürften.

ee) Eröffnung der Visastelle im Februar 2003

Die Visastelle beim DV in Pristina/Kosovo wurde schließlich im Februar 2003 eröffnet und befindet sich im gleichen Gebäude wie das DV. Zu den ausschlaggebenden Gründen für die Eröffnung der Visastelle führte Staatsminister Hans Martin Bury am 3. März 2004 unter Bezugnahme auf die vorgenannten Probleme aus:

„Die Sicherheitsratsresolution 1244 (…) verpflichtet die Vereinten Nationen, im Kosovo eine funktionierende, autonome Zivilverwaltung zu schaffen. In dem Maße, wie diese Aufgabe erfüllt wird, sind auch die Anforderungen an das Deutsche Verbindungsbüro im Kosovo gestiegen, was die Ermöglichung politischer, wirtschaftlicher und persönlicher Kontakte umfasst."

b) Personalausstattung

Anfänglich wurde die Visastelle von drei deutschen Beamten des AA betrieben: einem Leiter aus dem gehobenen Dienst und zwei Entscheidern aus dem mittleren Dienst. Unterstützt wurden sie von Ortskräften, die als Schalter- bzw. Registraturkräfte und als Sicherheitskräfte bei der Terminvergabe in und vor der Visastelle eingesetzt wurden.

Zudem befand sich ein Dokumentenprüfer des BGS am Flughafen Pristina, auf den die Visastelle im Bedarfsfall zurückgreifen konnte und der Schulungen der Visastellenbediensteten durchführte.

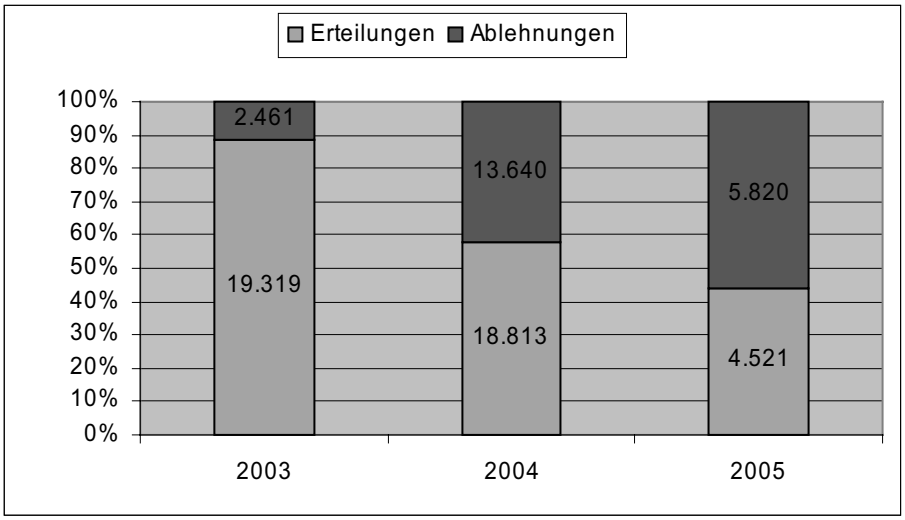
Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist die Visastelle mit vier deutschen Beamten des Auswärtigen Amts besetzt, einem Leiter aus dem gehobenen und drei Entscheidern aus dem mittleren Dienst. Von den drei Entscheidern sind momentan zwei dauerhaft an das DV in Pristina/Kosovo versetzt. Nach Abschluss des nächsten einheitlichen Versetzungstermins werden dort dauerhaft drei Entscheider ihren Dienst versehen. Unterstützt werden sie hierbei von einem eigenen Dokumentenprüfer des BGS vor Ort und insgesamt sieben Ortskräften, wobei vier als Schalterkräfte und drei innerhalb der Registratur tätig sind.

Zudem stehen den Entscheidern fünf Sprachmittler zur Bewältigung von Sprachproblemen zur Verfügung.

c) Visumvergabezahlen von Februar 2003 bis Juli 2005

Anzahl und Schicksal der durch die Visastelle des DV in Pristina/Kosovo bearbeiteten Visaanträge lassen sich den folgenden Schaubildern entnehmen:

	Anträge insgesamt	**davon erteilt**	**%**	**davon abgelehnt**	**%**	**zurückgewiesen**	**%**
2003	21 780	19 319	*88,7*	2 461	*11,3*		
2004	32 453	18 813	*57,9*	10 731	*33,1*	2 909	*9,0*
2005	10 341	4 521	*43,7*	5 820	*56,3*	–	



Aufgeschlüsselt nach Besuchsvisa (inkl. Geschäftsvisa) und Visaanträgen zwecks Familienzusammenführungen für 2005:

Besuchsvisa (inkl. Geschäftsvisa) bis Juni 2005

Anträge insgesamt	**davon erteilt**	**%**	**davon abgelehnt**	**%**	**zurückgewiesen**	**%**
6 818	1 842	*27,0*	4 976	73,0	–	–

Visa zwecks Familienzusammenführungen bis Juni 2005

Anträge insgesamt	**davon erteilt**	**%**	**davon abgelehnt**	**%**	**zurückgewiesen**	**%**
3 386	2 591	*76,5*	795	*23,5*	–	–

d) Visastellen anderer Staaten in Pristina/Kosovo

Neben der Bundesrepublik Deutschland, die im Februar 2003 als einziger EU-Staat eine Visastelle eröffnet hatte, unterhalten neuerdings auch Italien und Griechenland je eine Visastelle im Kosovo. Während Griechenland auch Schengen-Besuchsvisa ausgibt, beschränkt sich die Visastelle Italiens auf die Ausgabe von Geschäftsvisa. Andere Schengen-Staaten im Kosovo nehmen lediglich Visaanträge vor Ort an und schicken diese zu ihren Vertretungen nach Skopje, was jedoch die Anreise der Antragsteller zu den jeweiligen Botschaften weiterhin erforderlich macht. Als Nicht-Schengen-Staat, aber – neben der Bundesrepublik Deutschland – einziger Staat Europas mit einem nennenswerten Bevölkerungsanteil an Kosovo-Albanern, unterhält auch die Schweiz eine Visastelle in Pristina.

3. Unregelmäßigkeiten in der Visastelle des DV in Pristina/Kosovo

Anfang/Mitte 2004 wurde das Verbindungsbüro in Pristina vom Bundesgrenzschutzamt Köln sowie den Staatsanwaltschaften Augsburg und Stuttgart im Zuge laufender Ermittlungen gegen bekannte Vieleinlader (mutmaßliche Schleuser) wegen gewerbs- und bandenmäßiger Einschleusung von Ausländern gebeten, die Visaakten einzusehen und die für die Ermittlung einschlägigen Akten zur Verfügung zu stellen.

a) Unregelmäßigkeiten bei der Visavergabe

aa) Feststellungen

Mit der im Hinblick auf weitere Vieleinlader durchgeführten Sichtung aller seit Eröffnung der Visastelle des DV im Kosovo im Februar 2003 positiv beschiedenen Visaanträge wurde dem Ersuchen der Ermittlungsbehörden entsprochen.

Hierbei und bei einer anschließenden Inspektionsreise des AA vom 12. bis 15. Juli 2004 fiel auf, dass in der Vergangenheit Schengengeschäftsvisa einen unverhältnismäßig hohen Anteil der insgesamt erteilten Visa ausmachten. Nach kurzer Zeit sei ein deutliches Muster von Vieleinladern mit offenbar unlauteren Absichten zu erkennen gewesen. Neben den bereits namentlich bekannten Vieleinladern (wie dem „Verein für Internationale Wirtschaftsförderung“) fielen auch weitere Personen bzw. Organisationen (wie z. B. die „Congress & Event Organization“) auf, die sich als Einlader von vielköpfigen Geschäftsgruppen zu Messen nach Deutschland betätigt hatten. Zudem wurde als Praxis bei der Vergabe von Geschäftsvisa Folgendes festgestellt:

„(…) Geschäftsvisen [wurden] regelmäßig vergeben, wenn die „Kosovo Chamber of Commerce“ eine Bestätigung über die Existenz der Firma abgab. Diese Bestätigungen war immer von ein und derselben Person unterschrieben, die niemandem bekannt war. Eine Nachfrage erfolgte nicht. Nachprüfungen des deutschen Vertreters in der Central Intelligence Unit der Internationalen Polizei ergaben jetzt, dass diese Person in der Handelskammer entweder gar nicht beschäftigt oder zumindest nicht in einer Position ist, um solche Bescheinigungen auszustellen.“

Diese unkritische Prüfung werde besonders vor dem Hintergrund, dass sich bekanntermaßen viele Besuchsvisaantragsteller als Geschäftsleute gerierten, um die für Besuchsvisa wesentlich längeren Antragszeiten zu umgehen (eine Woche bei Geschäftsvisa im Unterschied zu viereinhalb Monaten bei Besuchsvisa) als problematisch angesehen. Angesichts der stagnierenden und schlechten wirtschaftlichen Entwicklung im Kosovo erscheine diese Vielzahl von Reisen ebenso wie die hohe Teilnehmerzahl (mit bis zu 80 Personen) wenig plausibel. Unter dem Eindruck dieser Erkenntnisse und bestätigt durch die Bediensteten des DV, wird in dem Sonderinspektionsbericht vom 16. Juli 2004 dem DV im Kosovo eine bisher uneinheitliche Übung in der Visavergabe attestiert.

bb) Ursachen und Versäumnisse

Als Ursache für die Defizite wurde sowohl im Inspektionsbericht als auch vom Zeugen Jürgen Engel die organisatorische und personelle Überforderung der Visastelle mit den besonderen Umständen vor Ort benannt.

Bereits mit Fernschreiben vom 30. April 2003 (Dokument Nr. 253) berichtete der damalige Leiter des DV im Kosovo, Peter Rondorf, an das Auswärtige Amt über erhebliche Kapazitätsprobleme der Visastelle, weil sich durchschnittlich 200 bis 250 Antragsteller täglich in die Terminlisten eintrügen, wobei nur 150 Anträge täglich angenommen und bearbeitet werden könnten. Weiter heißt es dort:

„Begründet durch die Terminlisten, wird die Visastelle in Form von Anrufen, Mails und Faxen mit Anfragen jeglicher Art, Terminwünschen, Beschwerden, Nachfragen usw. überschwemmt.“

Es sei versucht worden, dem Problem durch Verlängerung der regulären Arbeitszeiten um 1,5 Stunden und durch den Einsatz von Ortskräften, die ansonsten nicht regulär in der Visastelle eingesetzt waren, zu begegnen. Ohne Veränderung der baulichen Voraussetzungen sei jedoch auch mit Verstärkung des Personals keine Kapazitätssteigerung mehr möglich.

Im Sonderinspektionsbericht vom 16. Juli 2004 wird geschildert, dass die Durchsicht der Visaakten gezeigt habe,

„… dass das Verbindungsbüro Pristina zumindest bis Ende 2003 eine äußerst freizügige Vergabepraxis geübt hat. Antragsunterlagen wurden kaum geprüft. In manchen Fällen wurden Visen selbst dann erteilt, wenn die Voraussetzungen erkennbar nicht gegeben waren (z. B. Verpflichtungserklärungen mit Hinweis „Bonität nicht überprüft“) (…)“

In diesem Bericht vom 16. Juli 2004 werden die Defizite bei der Visavergabepraxis auf die besonderen örtlichen Rahmenbedingungen

„(…) – erste Visastelle eines Schengenlandes, Erfordernis der Einarbeitung lokaler Visakräfte, hoher Migrationsdruck nach Deutschland, weit verbreitete organisierte Kriminalität, hohe Korruptionsgefährdung – (…).“

und die mangelnde Berufserfahrung der entsandten Mitarbeiter zurückgeführt.

Während die Leiterin der Visastelle in ihrer dortigen Funktion erst ihre zweite Position nach der Laufbahnprüfung bekleidete, kamen dazu noch häufige Personalwechsel unter den zwei Entscheidern (innerhalb des Berichtzeitraums – einschließlich Abordnungen – sechs Personalwechsel). Zudem war einer der Entscheider Berufsanfänger. Zu dieser Belastungssituation sei noch erschwerend hinzugekommen, dass aufgrund der landestypischen Besonderheiten die Antragsteller vieles als persönliche Beleidigung auffassen würden und mit Drohungen und Überreaktionen stets zu rechnen sei.

Zur Bewältigung der hohen Antragszahlen, die zu Wartezeiten (zwischen erster Vorsprache und Antragstellung) von 11 Monaten führten, akkumulierten die Entscheider zwischen 500 und 600 sowie die Visastellenleitung bis zu 2 000 Überstunden. Abordnungen zur Abhilfe seien – trotz dringender Bitten des DV – seitens des AA nicht gestellt worden.

„Angesichts der – absehbaren – Größe der logistischen und personellen Herausforderungen sowie den Missbrauchs- und Korruptionsgefahren wäre eine Sturmwarnung und eine kurzfristige Abordnung organisationserfahrener Kollegen zur Bewältigung des ersten Ansturms nötig gewesen.“

Auf die Frage, wie er die signifikante Steigerung der Ablehnungsquote zwischen 2004 und 2005 (seit seinem Amtsantritt) erkläre, räumte der Zeuge Jürgen Engel ein, dass in der Vergangenheit Unterlagen aufgrund der personellen Überforderung nicht so geprüft worden seien, wie es jetzt der Fall sei.

cc) Ergriffene Maßnahmen

Hinsichtlich der Überprüfung von so genannten Vieleinladern in Verbindung mit Geschäftsvisa führte der Zeuge Jürgen Engel aus, dass – im Gegensatz zur Vergangenheit – die Glaubwürdigkeit dieser Institutionen durch Telefonate mit den jeweiligen Vertretern in Deutschland und im Kosovo sowie durch Nachforschungen überprüft werde. Insbesondere müsse durch Beibringung von Unterlagen der Nachweis der Rückreisebereitschaft erbracht werden.

„Meine Politik ist (…) die, dass wir genau prüfen und dann, wenn mehr kommen als wir genau prüfen können, eben leider die Wartezeit wächst.“

Die räumlichen Gegebenheiten wurden durch Umbauten und Anmietungen den Umständen entsprechend angepasst.

Nach Aussage des Zeugen Bundesminister Joseph Fischer wurde zudem das Besetzungsverfahren geändert, was zu einer stärkeren Durchmischung von erfahrenen und unerfahrenen Bediensteten in der Visastelle führen soll. Die Zahl der Entscheider wurde von zwei auf dauerhaft drei angehoben und ein eigener BGS-Dokumentenberater wurde an die Vertretung abgestellt.

b) Korruptionsverdachtsfälle

Neben den strukturellen Problemen ergaben sich seit etwa Ende 2003 auch Verdachtsmomente korruptiver Art.

aa) Anonyme Hinweise

In einem anonymen Schreiben, dessen Absender sich als Mitarbeiter bezeichnete und das an den Leiter, den Stellvertreter und den Kanzler der Vertretung gerichtet war, wurde vor drei namentlich genannten Mitarbeitern und mehreren lokalen Sicherheitskräften gewarnt. Statt der Namen der Sicherheitskräfte seien die Dienstausweisnummern aufgeführt worden, was den Rückschluss zugelassen habe, dass es sich bei dem Absender des Schreibens tatsächlich um einen Mitarbeiter der Vertretung handelte. Da die Identität des Schreibers unklar schien und auch Schriftprobenvergleiche keine Hinweise ergaben, wurde dem nicht weiter nachgegangen. Infolge der Inspektionsreise vom 12. bis 15. Juli 2004 wurden eine Überprüfung der Visastelle und eindringliche persönliche Gespräche mit allen Bediensteten zum Thema Korruption vereinbart. Dahingehend wird im Sonderinspektionsbericht vom 16. Juli 2004 festgestellt:

„Bei der Reaktion auf Korruptionshinweise haben sowohl der Leiter als auch der RK-Referent die nötige Entschiedenheit vermissen lassen."

Aktuell arbeitet nunmehr nur noch eine männliche Ortskraft in der Visastelle.

bb) Hinweise seitens BKA und BGS

Einem Beamten des BKA bei der UNMIK-Polizeimission im Kosovo sind Ende 2003 unter anderem Verdachtsmomente dergestalt bekannt geworden:

„(…), dass gegen Entgelt ein sog. ‚Komplettservice' angeboten worden sei, mittels dessen die teils monatelangen Wartezeiten hätten verkürzt und Visa ohne eine persönliche Vorsprache hätten erteilt werden können."

Diese Hinweise wurden im Januar 2004 an das BKA übermittelt. Von dort wurden sie an das für Korruptionsbekämpfung zuständige Referat im AA weitergeleitet.

Im gleichen Zeitraum wurde dem BKA seitens des Inspektionsreferates des AA mitgeteilt, dass im Januar 2004 bei der Leitung des DV im Kosovo durch einen der UNMIK zugewiesenen BGS-Beamten Hinweise über mögliche Korruptionsfälle im Rahmen der Terminvergabe der Visastelle eingegangen seien:

„Demnach sollte es möglich sein, die Wartezeit für die Vorsprache zur Abgabe eines Visumsantrages im DV durch Zahlung eines Geldbetrages auf ein Minimum zu reduzieren."

Hierbei sollten ein deutscher Entsandter, eine lokale Sicherheitskraft und ein weiterer Kosovo-Albaner („Anwerber") involviert gewesen sein. Sowohl Ursprungshinweise auf mögliche korruptive Handlungen im DV als auch alle Folgehinweise wurden daraufhin durch das BKA, unter Einbeziehung des AA, sowie durch die Leitung des DV überprüft.

Im Sonderinspektionsbericht vom 16. Juli 2004 werden die hierzu gewonnenen Informationen dahingehend gewertet, dass Aussagen von Betroffenen, die sich auf diese illegale Weise Visa beschafft haben, erkennen ließen, dass diese Leistungen tatsächlich angeboten und erbracht worden seien.

„Offenbar sind die Fälle häufig, denn in Pristina ist das Thema „deutsche Visen und was sie kosten" allgemeines Stadtgespräch."

Da der Verdacht der Involvierung eines oder mehrerer Mitarbeiter des DV zu diesem Zeitpunkt durch die zwischen Januar und Mai 2004 gewonnenen Erkenntnisse nicht abschließend ausgeräumt werden konnte, wurden die Ergebnisse der Schwerpunktstaatsanwaltschaft Berlin vorgelegt.

Mit Schreiben vom 22. Dezember 2004 (Dokument Nr. 254) teilte Staatssekretär Jürgen Chrobog (AA) seinem Kollegen Staatssekretär Lutz Diwell (BMI) mit, dass die bisherige Durchsicht der Akten keinen Verdacht der Korruption bei Bediensteten des DV in Pristina ergeben habe. Auf eine Durchsicht weiterer Akten sei nach Rücksprache mit dem BKA und der Schwerpunktstaatsanwaltschaft Berlin verzichtet worden, „da es keine konkreten Anhaltspunkte hinsichtlich [eines] Korruptionsverdachts gebe."

cc) Manipulationen durch Ortskräfte in der Visastelle

Weiterhin wurde durch die Inspektion des AA vom 12. bis 15. Juli 2004 festgestellt, dass durch Manipulationen und Täuschungen der Ortskräfte, die in der Visastelle eingesetzt waren, bereits abgelehnte Familienzusammenführungsanträge im zweiten Versuch als Besuchervisen positiv beschieden wurden. Dies sei dadurch bewirkt worden, dass eine Schwachstelle des EDV-Systems der Visastelle („Visaplus") hierzu direkt ausgenutzt worden sei oder dass die Ortskräfte die Bediensteten der Visastelle wahrheitswidrig auf Eingabefehler bei angeblich bereits positiv beschiedenen Visaanträgen hingewiesen hätten, die dann im Vertrauen auf die Richtigkeit der Angaben erneut in das Visaplus-System eingegeben worden seien.

dd) Visaerschleichung durch gefälschte Flughafenausweise

Zudem erhielt das DV Mitte 2004 Hinweise des britischen Chefs des Flughafens Pristina, dass Personen mit gefälschten Dienstausweisen des Flughafens sich bei der Visastelle Visa erschleichen würden. Im Sonderinspektionsbericht heißt es dazu:

„Hierzu wurde festgestellt, dass tatsächlich eine ganze Reihe von Visaanträgen von angeblichen Flughafenbediensteten in einer Art Bona-fide-Verfahren positiv beschieden worden sind."

Die Anträge seien von den Fahrern der Vertretung zur Visastelle gebracht und dort positiv beschieden worden, wobei zudem einer der männlichen Ortskräfte in der Visastelle mit einem der Fälscher bekannt gewesen sei. Der betroffene Mitarbeiter sei daraufhin entlassen worden.

ee) Maßnahmen zur Korruptions- und Manipulationsprävention

Um diese Missstände für die Zukunft abzustellen, wurden in der Visastelle Verfahren entwickelt, die der Manipulations- und Korruptionsanfälligkeit vorbeugen sollen. Der Zeuge Jürgen Engel führte dazu aus:

„Das Verfahren ist mittlerweile so eingespielt, dass die lokalen Mitarbeiter keinerlei Entscheidung treffen, weder über die Terminvergabe und schon gar nicht über die Visavergabe. Wir haben ihren Zugriff auf die Terminvergabe ausgeschlossen, es gibt eine Schalterrotation – keiner weiß also, an welchem Schalter er am nächsten Tag sitzen wird – (…)."

Das Terminvergabesystem sei statisch angelegt, sodass im Nachhinein keine Termine mehr vergeben werden könnten. Eingaben von Ortskräften in die EDV der Visastelle seien ausgeschlossen. Die Schwachstelle in dem Visaplus-System, mittels deren in der Vergangenheit negativ beschiedene Familienzusammenführungen als Besuchervisa neu eingegeben werden konnten, wurde nach Angaben des Staatssekretärs Jürgen Chrobog in seinem Schreiben vom 22. Dezember 2004 mittlerweile ebenso behoben.

Vor diesem Hintergrund schließt der Zeuge Jürgen Engel aus, dass es zum gegenwärtigen Zeitpunkt immer noch möglich sei, auf die vorbeschriebene Weise ein Visum auf dem Schwarzmarkt kaufen zu können.

4. Information des BMI über die Vorfälle in Pristina/Kosovo

Durch Berichte des BKA-Verbindungsbeamten an der UNMIK-Polizeimission im Kosovo im Januar 2004 über den so genannten Komplettservice und damit verbundene Korruptionsverdachtsfälle am DV sowie durch Mitteilung des Inspektionsreferates des AA im selben Zeitraum über Hinweise ähnlicher Art seitens des der UNMIK zugewiesenen BGS-Beamten befand sich die Korruptionsstelle beim BKA ab diesem Zeitpunkt im Bilde. Über diese Hinweise wurde das BMI im Februar 2004 durch das BKA fernmündlich unterrichtet.

In einer Ministervorlage vom 10. November 2004 (Dokument Nr. 255) wird dem Bundesminister des Innern, Otto Schily, mitgeteilt, dass das BMI am 29. Oktober 2004 vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über Hinweise auf mögliche Unregelmäßigkeiten im Visavergabeverfahren im DV in Pristina/Kosovo unterrichtet worden sei. Hierbei bezog das BAMF sich hauptsächlich auf den ihm „zugespielten" Sonderinspektionsbericht des AA vom 16. Juli 2004 über die Inspektionsreise nach Pristina vom 12. bis 15. Juli 2004, der mit übersandt worden war.

Dazu führte der Zeuge Bundesminister Otto Schily bei seiner Vernehmung vor dem Ausschuss aus:

„Obwohl die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien vorschreibt, dass das federführende Ministerium – in diesem Fall das Auswärtige Amt – das mitbetroffene Ministerium rechtzeitig und umfassend zu beteiligen hat, unterblieb jegliche Unterrichtung des Bundesministeriums des Innern. Das Innenministerium hat davon erst erfahren, nachdem ihm der Vermerk vom 16. Juli 2004 von einer dem BMI unterstellten Behörde, nämlich vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, – (…) übermittelt worden war. Dieses Informationsdefizit ist auf meine Bitte hin auf Staatssekretärsebene gerügt worden."

In diesem Schreiben an das Auswärtige Amt monierte Staatssekretär Lutz Diwell die mangelnde Beteiligung und Unterrichtung des BMI in dieser Angelegenheit:

„Obwohl Ihrem Hause die brisanten Informationen zu den Zuständen im deutschen Verbindungsbüro in Pristina spätestens seit dem 16. Juli 2004 vorlagen, unterblieb leider jegliche Unterrichtung des Bundesministeriums des Innern."

In seiner Antwort vom 22. Dezember 2004 (Dokument Nr. 254) merkte Staatssekretär Jürgen Chrobog an, dass die Sichtung der Visaunterlagen auf Bitten der Ermittlungsbehörden, darunter auch des BGS-Amts Köln, veranlasst worden sei, wobei sowohl die Sichtung der Unterlagen als auch die Veranlassung konkreter Maßnahmen zur Visamissbrauchsverhütung in enger Abstimmung mit dem Vertreter des BKA bei der UNMIK-Polizeimission durchgeführt worden seien. Hinsichtlich der Korruptionsverdachtsfälle stehe der BKA-Fachbereich für Korruptionskriminalität in Verbindung mit der Schwerpunktstaatsanwaltschaft Berlin, sodass auch dahingehend das BKA unterrichtet gewesen sei. Bei dem Sonderinspektionsbericht vom 16. Juni 2004 handele es sich um einen AA-internen Dienstreisebericht, an den sich zunächst interne Ermittlungen und Maßnahmen angeschlossen hätten.

„Aus Sicht des AA wurde (…) alles unternommen, um die unmittelbare Beteiligung der dem Bundesministerium des Innern nachgeordneten verschiedenen Ermittlungsbe-

hörden sowohl bei laufenden Verfahren zu Vieleinladern als auch hinsichtlich möglicher Korruptionsvorwürfe gegen Bedienstete des Verbindungsbüros in Pristina sicherzustellen."

Bundesminister Joseph Fischer äußerte sich zu diesem Vorgang dahingehend:

„Es waren von Anfang an nachgeordnete Behörden des BMI. Ich nehme an, unsere Leute gingen davon aus, dass die Informationen über den Kanal BKA, das dort mit eingespannt war – ich meine mich zu erinnern: auch BGS; (…) – das BMI erreichen."

5. Zusammenfassung und Ausblick

Als Grund für die Unregelmäßigkeiten in der Visastelle des DV im Kosovo führte Bundesminister Joseph Fischer während seiner Vernehmung aus:

„(…) Es ist ein sehr, sehr schwieriges Umfeld um Pristina, (…). Auch da hat sich wieder gezeigt, dass der Druck und die Schnittstelle zu den Ortskräften ein Problem waren. Die Ursache für die Probleme, die wir dort vorgefunden haben, war meines Erachtens die Frage Personaleinsatz (…)."

Der Sonderinspektionsbericht vom 16. Juni 2004 beschreibt dies so:

„Offenbar war die Vertretung mit der Eröffnung der (…) einzigen Visastelle eines EU–Mitgliedlandes in Pristina im Februar 2003 organisatorisch und personell überfordert."

Größter Schwachpunkt der Visastelle sei angesichts der besonderen Verhältnisse somit die mangelhafte Besetzung mit entsandtem Personal gewesen.

Zusammenfassend wurden ausweislich der Angaben von Staatssekretär Jürgen Chrobog die folgenden Maßnahmen zur Beseitigung dieser und anderer Schwachpunkte veranlasst:

„Das Verbindungsbüro Pristina wurde inzwischen einer umfassenden Neuordnung unterzogen, welche sich sowohl auf verschiedene organisatorische Aspekte (bauliche Erweiterung der Visastelle, Entlassung eines als Ortskraft beschäftigten Mitarbeiters der Visastelle) als auch auf die Visaerteilungspraxis der entsandten Mitarbeiter der Visastelle bezieht."

Diese Änderungen schlagen sich nach Angaben des Zeugen Jürgen Engel auch in der drastisch gestiegenen Ablehnungsquote von aktuell ca. 80 Prozent bei den Besuchsvisa für das Jahr 2005 – im Gegensatz zu ca. 30 Prozent im Jahr 2004 – nieder. In diesem Zusammenhang führte auch der Zeuge Jürgen Engel aus, er könne in Pristina keinen derart massiven Missbrauch durch professionelle Schleuser wie in Kiew erkennen. Einer Schließung stehe er aus den zu Anfang genannten politischen Gründen ablehnend gegenüber. Stattdessen plädiere er dafür, auf die anderen Schengenstaaten dahingehend einzuwirken, dass sie ebenfalls eine Visastelle im Kosovo eröffnen.

IV. Die Situation in Tirana

Am 12. Juli 2004 veröffentlichte das Nachrichtenmagazin „DER SPIEGEL" einen Bericht, wonach im Auswärtigen Amt im Hinblick auf mögliche Bestechungsfälle in der deutschen Botschaft im albanischen Tirana eine Überprüfung stattfinde. Bei mindestens 60 bis 70 erteilten so genannten Schengenvisa sei das Auswärtige Amt auf Unregelmäßigkeiten gestoßen und habe unmittelbar nach Bekanntwerden der Vorwürfe ein Sonderinspektionsteam nach Albanien entsandt. Zugleich seien mehrere Mitarbeiter der Botschaft mit anderen Aufgaben betraut oder aus Tirana zurückbeordert worden.

In den darauf folgenden Wochen und Monaten wurden die Geschehnisse in der deutschen Botschaft in Tirana wiederholt in verschiedenen Tages- und Wochenzeitungen in Deutschland thematisiert. So enthielt ein am 27. Juli 2004 in der „Frankfurter Allgemeinen" veröffentlichter Bericht Informationen über Entlassungen albanischer Botschaftsmitarbeiter sowie über die Einleitung dienstrechtlicher Schritte gegen einen deutschen Diplomaten. Zugleich seien auch organisatorische Maßnahmen angestrengt worden.

Angesichts der Möglichkeit, dass die berichteten Unregelmäßigkeiten eventuell auch im Zusammenhang mit der Erlasslage des Auswärtigen Amts oder organisatorischen Versäumnissen des Auswärtigen Amts stehen könnten, hat sich der Ausschuss auch mit der Situation in Tirana beschäftigt.

Dazu wurden die entsprechenden Akten des Auswärtigen Amts beigezogen und die ehemalige Leiterin der Visastelle, Iris Wilczoch, der damalige Botschafter in Tirana, Annen, sowie der Verbindungsbeamte des Bundeskriminalamtes, Dominik Müller, als Zeugen vernommen.

1. Vorgänge in der deutschen Botschaft

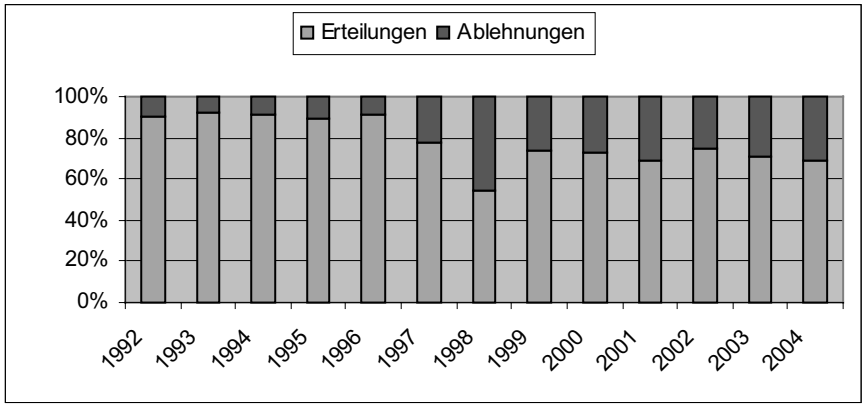
a) Einrichtung der Visastelle

Die Visastelle in Tirana ist – im Gegensatz zur Situation an verschiedenen anderen Botschaften – im Botschaftsgebäude selbst angesiedelt und befindet sich dort im Erdgeschoss. Im darüber liegenden ersten Stock haben Botschafter sowie Leiter/Leiterin der Visastelle jeweils ihr Büro.

b) Visastatistik von 1992 bis 2004

Die statistischen Angaben zur Visavergabe für den Zeitraum von 1992 bis 2004 lassen sich folgenden Schaubildern entnehmen:

	Anträge Insgesamt	**Anträge erteilt**	**%**	**Anträge abgelehnt**	**%**
1992	2 969	2 671	*89,96*	298	*10,04*
1993	7 464	6 869	*92,03*	595	*7,97*
1994	5 989	5 449	*90,98*	540	*9,02*
1995	6 458	5 746	*88,97*	712	*11,03*
1996	8 662	7 907	*91,28*	755	*8,72*
1997	8 453	6 536	*77,32*	1 917	*22,68*
1998	15 947	8 632	*54,13*	7 315	*45,87*
1999	12 343	9 133	*73,99*	3 210	*26,01*
2000	12 751	9 335	*73,21*	3 416	*26,79*
2001	20 028	13 857	*69,19*	6 171	*30,81*
2002	25 895	19 470	*75,19*	6 425	*24,81*
2003	27 307	19 333	*70,80*	7 974	*29,20*
2004	26 104	17 988	*68,91*	8 116	*31,09*
Anträge abgelehnt = abgelehnte + zurückgewiesene Anträge					



c) Vergabezeitraum von 1998 bis Juni 2001

Im Zeitraum von Dezember 1998 bis Juni 2001 war die vor dem Untersuchungsausschuss vernommene Zeugin Iris Wilczoch die Leiterin der Visastelle. Zu Beginn ihrer Tätigkeit arbeiteten dort ihren Angaben zufolge vier albanische Ortskräfte sowie eine Fremdsprachensekretärin.

In dieser Zeit sei „generell das nach den Schengener Vorschriften vorgesehene Prüfungsverfahren angewandt“ worden. Daran habe, so die Zeugin, auch der Erlass vom 3. März 2000 nichts geändert; nach wie vor habe es eine Grundprüfung gegeben, die immer einzuhalten gewesen sei.

Befragt nach der Prüfungsintensität bei der Visaerteilung, erklärte die Zeugin, diese sei auch nach dem Erlass vom 3. März 2000 „die Gleiche geblieben“. Des Weiteren führte sie in diesem Zusammenhang aus:

„Ich kann letztendlich auch nur sagen, dass wir an den formalen Voraussetzungen nichts geändert haben. Die letztendlichen Entscheidungen, wo man einen Ermessensspielraum hat, betrafen im Grunde genommen nur noch den Punkt, wo sachlich gar keine Prüfung mehr erfolgen konnte.“

Auf die Frage, ob es auch an der Botschaft in Tirana einen Ansturm wie beispielsweise in Kiew gegeben hat, entgegnete die Zeugin:

„Der Ansturm, der sich bemerkbar gemacht hat, hat letztendlich auch nichts mit dem Erlass zu tun. Im März 1999

begann die Kosovokrise, wo ein Strom von – ich meine mich zu erinnern – 400.000, 450.000 Kosovoflüchtlingen letztendlich in Albanien Aufnahme gefunden hat. Die haben natürlich ebenso versucht, über unsere Botschaft Anträge zu stellen, um nach Deutschland zu reisen. Wir haben außerdem in Vertretung Visa für die Beneluxländer erteilt, haben also entweder Visa nach Deutschland beantragt oder eines der Beneluxländer."

Im Zuge dessen habe sie sich mit der Bitte um Unterstützung an das Auswärtige Amt gewandt, woraufhin zunächst in Form von Abordnungen Mitte/Ende Mai 1999 zum Teil Ortskräfte aus der geschlossenen Botschaft in Belgrad und auch Entscheider aus dem mittleren oder gehobenen Dienst entsandt worden seien, um im Ortskräftebereich die Vorprüfung der Anträge sowie die Durchsicht der Unterlagen mit zu übernehmen. Ende Juli oder im August des Jahres 1999 habe man dann einen Mitarbeiter aus dem gehobenen Dienst zur dauerhaften Unterstützung nach Tirana entsandt.

Danach gefragt, ob für die ansteigenden Visazahlen in den Jahren 2001 und 2002 ihrer Auffassung nach – abgesehen von der bereits erwähnten Kosovokrise – auch andere Gründe mitursächlich gewesen sein könnten, erläuterte die Zeugin, tatsächlich sei es so gewesen, dass die Antragstellerzahl seit Beginn der Kosovokrise – mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung – urplötzlich angestiegen sei. Allerdings habe die Bearbeitung dieser Anträge viel mehr Zeit beansprucht, weil zum Beispiel sehr viele Kosovo-Albaner nicht im Besitz eines Passes gewesen seien und dadurch mehrwöchige, teilweise mehrmonatige Verfahren hätten durchlaufen werden müssen, bis es überhaupt zu einer Visaerteilung habe kommen können. Dies sei der Grund für eine gewisse zeitliche Verschiebung gewesen. Erst die Einführung des neuen Visaplus-Systems im Jahre 2001 habe dann eine effektivere Bearbeitung dieser Anträge ermöglicht.

Im Juni 2001 wechselte die Leitung der Visastelle in Tirana.

d) Vergabezeitraum von September 2001 bis Ende 2004

Der nachfolgende Visastellenleiter war von September 2001 bis September 2004 in der Botschaft in Tirana tätig.

Ab Juli 2003 bis September 2004 bekleidete der ebenfalls vor dem Untersuchungsausschuss vernommene Zeuge Annen das Amt des Botschafters der Bundesrepublik Deutschland in Tirana. Zuvor war er in der Zeit von 1998 bis 2000 als Ständiger Vertreter an der Botschaft in Kiew, in den Jahren 2000 bis 2003 Referatsleiter für Osteuropa im Auswärtigen Amt.

aa) Zusammenarbeit des Botschafters mit der Visastelle

Der Zeuge Annen gab an, zu Beginn seiner Tätigkeit in Tirana wöchentlich Gesprächsrunden abgehalten zu haben, an denen auch der Leiter der Visastelle teilgenommen habe. Dabei sei auch über die allgemeine Situation im Lande hinsichtlich der Visafragen gesprochen worden.

Er könne sich jedoch nicht mehr daran erinnern, so der Zeuge Hans-Peter Annen auf Nachfrage, ob während eines dieser Gespräche vonseiten des Visastellenleiters möglicherweise Schwierigkeiten im Bereich der Visavergabe aufgrund geltender Erlasse des Auswärtigen Amts thematisiert worden seien. Er habe aber den Eindruck gehabt, dass die Visastelle professionell und von sehr erfahrenen Kollegen geführt werde.

bb) Schriftverkehr zwischen der Botschaft und dem AA bezüglich der Anwendung des Erlasses vom 3. März 2000

In den Monaten August und September 2003 wandte sich der Visastellenleiter der Botschaft in Tirana wiederholt an das Auswärtige Amt, mit der Frage, wie der so genannte Volmer-Erlass im Rahmen der Visavergabe zu verstehen sei.

Daraufhin erhielt er am 27. August 2003 eine E-Mail vom Auswärtigen Amt in der er darüber informiert wurde, dass seine im Zuge des Schriftwechsels aufgestellte Behauptung, er habe nun gar keine Möglichkeit mehr, Anträge auf Besuchervisa abzulehnen, nicht zutreffend sei. Wörtlich hieß es:

„Mich erstaunt die Vorgehensweise in Tirana. Das ist eine von vielen Fehlinterpretationen des Erlasses."

Wenige Tage darauf, am 3. September 2003, wurde die Visavergabepraxis in Tirana in einer weiteren E-Mail des Auswärtigen Amts als „mehr als verwunderlich" bezeichnet.

Die an den Zeugen Hans-Peter Annen gerichtete Frage, ob er Kenntnis von diesen Nachrichten hatte, verneinte dieser, wies jedoch zugleich darauf hin, er habe sich in dem fraglichen Zeitraum auf einer Botschafterkonferenz in Berlin befunden.

Am 7. Oktober 2003 wandte sich ein Mitarbeiter der Rechts- und Konsularabteilung in einem Schreiben (Dokument Nr. 256) an das Auswärtige Amt, in welchem er ausführte:

„Während andere europäische Botschaften aufgrund ihrer Personalausstattung eine weitaus intensivere Prüfung der Anträge durchführen können, werden von hiesiger Seite die Überprüfungen von Einladungen, Verpflichtungserklärungen und Personalstandsurkunden lediglich stichprobenartig durchgeführt. Dies führt unter anderem zu dem Ergebnis, dass die Warteschlange vor der deutschen Visastelle besonders lang ist, da sich Antragsteller (insbesondere dubiose) hier die besten Chancen ausrechnen, das begehrte Visum für den Schengen-Raum zu erhalten."

Der Zeuge Hans-Peter Annen, dahingehend befragt, ob ihm dieses Dokument und eventuell eine daraufhin ergangene Antwort des Auswärtigen Amts bekannt seien, verneinte dies, gab jedoch an, er habe Kenntnis von der Situation als solcher gehabt. Zu Beginn seiner Tätigkeit habe

in Tirana das Problem bestanden, dass ein entsandter Entscheider von der Botschaft abgezogen werden sollte. Er habe sich daraufhin bemüht, dies zu verhindern und den Aufenthalt des Entscheiders in Tirana um ein Jahr zu verlängern. Dem Anliegen sei vom Auswärtigen Amt, nachdem vonseiten der Botschaft auf die Schwierigkeiten hingewiesen wurde, stattgegeben worden.

Weitergehende Bemühungen, weiteres Personal, also Unterstützung vom Auswärtigen Amt zu bekommen, um die sich stellenden Aufgaben erledigen zu können, habe er – auch unter dem Eindruck, dass zunächst geplant gewesen sei, besagten Entscheider abzuziehen – nicht unternommen.

In diesem Zusammenhang bekräftigte der Zeuge Hans-Peter Annen, dass ihm die hohe Arbeitsbelastung der Visastelle in Tirana, die aufgrund der steigenden Antragszahlen unter großem Druck gestanden habe, bewusst gewesen sei. Er schloss jedoch in seiner Befragung aus, dass der so genannte Volmer-Erlass ursächlich hierfür gewesen sei.

cc) Unregelmäßigkeiten bei der Visavergabe

aaa) Vorfälle im italienischen Fährhafen Bari

In der Zeit vom 29. März bis 25. Juni 2004 im italienischen Fährhafen Bari eingesetzte Austauschbeamte des BGS berichteten der Grenzschutzdirektion Koblenz, während ihres Einsatzes seien in 110 Fällen Personen durch die italienischen Behörden zurückgewiesen worden. Die Personen seien zwar im Besitz von Reisedokumenten mit echten, überwiegend von der deutschen Botschaft in Tirana erteilten Schengenvisa gewesen, doch seien im Rahmen der Befragung sowie durch Überprüfung in Deutschland jeweils berechtigte Zweifel am Ausstellungszweck aufgekommen.

bbb) Vorfall am Flughafen München

Auch am Flughafen München wurde ein albanischer Staatsangehöriger wegen des Verdachts der Visumserschleichung zurückgewiesen.

ccc) Korruptionsverdachtsfälle

Bei der anschließenden Vernehmung sowohl der in München zurückgewiesenen Person als auch von drei albanischen Staatsangehörigen in Bari behaupteten diese jeweils, zur Erlangung der Visa Geldbeträge zwischen 400 und 2 400 Euro an Mitarbeiter der Visastelle in der Botschaft in Tirana entrichtet zu haben, wobei die Personen relativ präzise Angaben zur Örtlichkeit der Geldübergabe sowie zu den begünstigten Personen machten.

Bereits am 14. November 2003 hatte das LKA Saarland dem BKA mitgeteilt, dass gegen eine größere Anzahl von Einladern (angebliche Verwandte oder Bekannte der Antragsteller) im Zusammenhang mit Visaverfahren an der deutschen Botschaft in Albanien ermittelt werde. Dabei soll sich der Verdacht ergeben haben, eine albanische Ortskraft der Botschaft in Tirana würde bestimmte Visaanträge gegen Geldzahlungen „beschleunigen“. Darüber hinaus würden weitere Möglichkeiten bestehen, über albanische Mittelsmänner und Zahlung größerer Geldbeträge einen so genannten Vollservice zur Visaerlangung in Anspruch nehmen zu können.

Zwar konnten über den Dokumentenberater an der Botschaft die Personalien der betreffenden Ortskraft ermittelt werden; Hinweise, die den Vorwurf bestätigt hätten, fanden sich jedoch nicht. Die Informationen wurden dem AA zur weiteren Veranlassung übersandt.

In einer Stellungnahme vom 15. Dezember 2003 teilte das AA mit, dass sich trotz diverser Maßnahmen die erhobenen Vorwürfe nicht durch Tatsachen belegen ließen.

ddd) Bericht des Dokumentenberaters vom 29. Juni 2004

In der Folgezeit berichtete der für den Zeitraum vom 8. März bis 15. Juli 2004 in der Botschaft in Tirana tätige Dokumentenberater des BGS mit Schreiben vom 29. Juni 2004 an die Grenzschutzdirektion Koblenz über Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Erteilung von Sichtvermerken durch die deutsche Botschaft, die ihm im Rahmen seiner dortigen Tätigkeit aufgefallen waren. Der Bericht enthielt unter anderem Informationen über Gespräche des Dokumentenberaters mit dem Leiter der Visastelle im Hinblick auf albanische Staatsangehörige, die in der Vergangenheit von den italienischen Behörden an der Landesgrenze zurückgewiesen worden waren und somit im Pass neben den deutschen Schengenvisa einen Zurückweisungstempel erhalten hatten.

Während dieser Gespräche habe sich der Visastellenleiter dahingehend geäußert, ihm sei es aufgrund des so genannten Volmer-Erlasses nicht möglich, Visaantragsteller mit gültigen Verpflichtungserklärungen abzulehnen. Dies könne nur dann geschehen, wenn eine Fälschung vorliege, für den Fall des Bestehens einer Ausschreibung zur Einreiseverweigerung im Schengener Informationssystem oder aber, wenn ein sonstiger Grund gegeben sei, der das Bundesamt in Köln veranlassen würde, eine Visasperre zu verhängen.

Für den Dokumentenberater habe es sich ob dieser Äußerungen zunächst so dargestellt, als handele der Visastellenleiter nur dem Erlass gemäß. Dann sei ihm jedoch aufgefallen, dass viele der Verpflichteten binnen kurzer Zeit wiederholt Verpflichtungserklärungen abgegeben hätten.

Nachdem er am darauf folgenden Tag den Leiter der Visastelle nochmals wegen der vielen Zurückweisungen aus Bari konsultierte, habe sich dieser empört über die vorgenommenen Zurückweisungen gezeigt und um Kopien der betreffenden Unterlagen gebeten, damit er sich bei der italienischen Botschaft beschweren bzw. über den deutschen Botschafter Beschwerde einlegen lassen könne.

Des Weiteren habe eine Mitarbeiterin der Visastelle auf Nachfrage geäußert, ihr sei vom Visastellenleiter eine schlechte Beurteilung erteilt worden, nachdem sie sich Beschwerde führend an diesen gewandt habe und nicht seiner Meinung gewesen sei, jeder könne ein Visum be-

kommen. Ihr sei daraufhin vom Leiter der Visastelle eine zu restriktive Vergabepraxis vorgeworfen worden, weshalb sie in der Folgezeit ihre Entscheidungen anders ausgerichtet und recht großzügig entschieden habe; lediglich bei erheblichen Zweifeln seien ihrerseits noch Anträge abgelehnt worden.

Der Visastellenleiter habe, so der Dokumentenberater, die Vergabepraxis der Mitarbeiterin sehr „geprägt". In einem ebenfalls im Bericht angeführten Gespräch des Dokumentenberaters mit der stellvertretenden Botschafterin über die Visavergabepraxis habe diese die Hoffnung geäußert, nach dem unmittelbar bevorstehenden Weggang des Visastellenleiters werde es zukünftig zu einer strengeren Führung der Visastelle kommen.

eee) Kenntniserlangung durch den Botschafter

Den Angaben des Zeugen Hans-Peter Annen zufolge habe ihn der Dokumentenberater dann Ende Juni 2004 unter Vorlage von Visaanträgen über mögliche Unregelmäßigkeiten bei der Visavergabe an der Botschaft unterrichtet.

Dabei habe dieser positiv beschiedene Visaanträge vorgelegt, bei denen sogar die antragsbegründenden Unterlagen fehlten, die also ohne jeden Vorgang einfach erteilt worden waren. Keinerlei Voraussetzungen für die Visaerteilung seien geprüft worden.

Der Zeuge Hans-Peter Annen erklärte, er sei zunächst sehr schockiert gewesen, habe aber zum damaligen Zeitpunkt das Ausmaß der Angelegenheit noch nicht abschätzen können.

In der Folgezeit habe er sich mit eigenen Maßnahmen zurückgehalten, da ihm bewusst gewesen sei, dass eine Sonderinspektion eingesetzt werden würde, und er deren Arbeit nicht behindern wollte. An ein Gespräch mit dem damaligen Leiter der Visastelle könne er sich nicht zurückerinnern. Der Visastellenleiter selbst befand sich zu dieser Zeit im Urlaub und wurde aufgrund der aufgetretenen Unregelmäßigkeiten, ohne auf den Posten zurückzukehren, unmittelbar im Anschluss daran versetzt.

fff) Einsetzung der Sonderinspektion

Daraufhin wurde eine Sonderinspektion des Auswärtigen Amts, des Bundesministeriums des Innern und des Bundeskriminalamtes vom 2. bis 6. Juli 2004 nach Tirana entsandt. Am Ende der Überprüfung lagen den Sonderinspekteuren Erkenntnisse vor, die den Verdacht der rechtswidrigen Ausstellung von Sichtvermerken für albanische Staatsangehörige in größerem Umfang durch Angehörige der deutschen Botschaft in Tirana (Visastelle) begründeten.

Aus einer Stichprobenuntersuchung der Visaantragsunterlagen für die Zeit vom 28. April 2004 bis 20. Mai 2004 ergab sich, dass der Visastellenleiter von den in dieser Zeit bearbeiteten 2 434 Visavorgängen – darunter 1 849 stattgebene, 585 abgelehnte Anträge – 309 Visa praktisch ohne jede inhaltliche Prüfung, ohne antragsbegründende Unterlagen, teilweise sogar ohne unterschriebene Visaanträge sowie unter Gebührenbefreiung und mit sehr langer Gültigkeitsdauer schengenweit ausgestellt habe.

Aufgrund eines am 30. September 2004 in der Zeitung „DIE WELT" veröffentlichten Berichts wurde im Anschluss an die Vorfälle bekannt, dass die Staatsanwaltschaft Berlin nunmehr gegen zwei der damaligen Mitarbeiter der Visastelle Tirana, den damaligen Visastellenleiter und eine Ortskraft, wegen des Verdachts der Bestechlichkeit Ermittlungen eingeleitet hat.

ggg) Beabsichtigte Anhörung des damaligen Visastellenleiters vor dem Untersuchungsausschuss

Der Untersuchungsausschuss hat im Rahmen seiner Anhörung zu den Vorgängen in Tirana von einer Anhörung des damaligen Visastellenleiters abgesehen, da dieser auf die Ladung hin schriftlich erklärt hatte, er beabsichtige, aufgrund der gegen ihn geführten strafrechtlichen Ermittlungen der Staatsanwaltschaft Berlin von seinem Zeugnisverweigerungsrecht Gebrauch zu machen.

2. Durchgeführte Abhilfemaßnahmen

Der Zeuge Hans-Peter Annen gab in Bezug auf den Bericht der Sonderinspektion an, in der Botschaft in Tirana sei – auf Grundlage des Berichtes – veranlasst worden, dass die Leitung des Rechts- und Konsularreferats und die Leitung der Visastelle neu besetzt wurden. Zudem seien fünf von acht albanischen Ortskräften gekündigt, drei neue in einem geänderten Auswahlverfahren eingestellt sowie ein entsandter Mitarbeiter innerhalb der Botschaft versetzt worden.

F. Warnungen der Sicherheitsbehörden und Reaktionen der Bundesregierung

Der Ausschuss befasste sich im Rahmen der Beweisaufnahme immer wieder mit der Frage, welche „Warnungen" es seitens der Sicherheitsbehörden gegenüber der Bundesregierung hinsichtlich steigender illegaler Migration aus den GUS-Staaten, insbesondere auch hinsichtlich so genannter „legendierter Schleusungen" an der deutschen Botschaft in Kiew, erfolgten und ob bzw. wie die Bundesregierung jeweils auf diese Warnungen reagiert hat.

Dabei spielten insbesondere die ausführlichen Berichte des Bundeskriminalamtes (BKA), des Bundesgrenzschutzes (BGS) und die Berichterstattung des Bundesnachrichtendienstes (BND) eine Rolle. Darüber hinaus konnte der Ausschuss Bedienstete dieser Sicherheitsbehörden als Zeugen vernehmen, um die Entwicklung, die Inhalte und Hintergründe der Warnberichte besser nachvollziehen zu können.

Im Folgenden sollen daher die wichtigsten Berichte und Schreiben der Sicherheitsbehörden aufgezeigt und die daraufhin getroffenen Maßnahmen der Bundesregierung dargestellt werden.

I. Die Berichterstattung des BND

Das Wochenmagazin „DER SPIEGEL" berichtete am 30. April 2001 (Dokument Nr. 257) über ein 100 Seiten

langes vertrauliches Dossier des Bundesnachrichtendienstes (BND).

In diesem „Geheimpapier“ warne der BND davor, dass allein in Osteuropa „ein Millionenheer auf die Einreise in den goldenen Westen warte“ und „die lasche Visapraxis Berlins den Andrang fördere.“ Ferner beschreibe der BND-Bericht akribisch die Methoden der weltweit agierenden Schleuserbanden sowie die Routen, auf denen sie Flüchtlinge nach Europa bringen würden. Insbesondere die Hauptstädte Moskau, Minsk und Kiew bildeten hierbei ein so genanntes „schwarzes Dreieck“, in dem sich – so „DER SPIEGEL“ – nach Angaben des BND bis zu zwei Millionen Flüchtlinge aufgehalten haben sollen.

Dieser „Geheimbericht“ des BND war auch Gegenstand der Zeugenvernehmung des Direktors beim BND Hans-Josef Beth vor dem Untersuchungsausschuss. Der Zeuge Hans-Josef Beth ist seit dem Jahre 1977 beim Bundesnachrichtendienst beschäftigt und seit Januar 2002 Leiter der Abteilung 5 des BND, die sich mit der illegalen Migration sowie anderen Phänomenen der organisierten Kriminalität und dem internationalen Terrorismus beschäftigt.

In seiner Vernehmung durch den Ausschuss betonte der Zeuge, dass die im „DER SPIEGEL“ zitierten vermeintlichen Aussagen des „Geheimpapiers“ über die Visapolitik des Auswärtigen Amts nicht aus dem Bericht des BND stammen würden. Wörtlich hielt er fest:

„Dazu kann ich nur sagen, dass die Schlüsse, die dort gezogen werden, nicht Schlüsse des BND sind, dass in der Tat diese Migrationspotenziale von uns beschrieben wurden, aber dass die Aussagen, dass die Visapolitik jetzt dieses Potential besonders anzapfe, nicht aus unserem Bericht stammen. Ich habe irgendwo auch gelesen, dass in diesem Bericht gestanden habe, dass die Botschaftspraxis in der Ukraine vom BND beschrieben worden war. Das haben wir in dem Bericht 2001 nicht gemacht und das haben wir auch ansonsten nicht gemacht.“

Der Zeuge Hans-Josef Beth erläuterte weiter, dass der Bundesnachrichtendienst für das Regime der praktischen Visapolitik Deutschlands nicht zuständig sei. Aufgabe des BND sei vielmehr, Frühwarnungen vor sich abzeichnenden regionalen Krisen auszusprechen und auf mögliche Implikationen hinzuweisen, die sich im Bereich der illegalen Migration ergäben.

Dem BND gehe es dabei um die Einschätzung der Migrationspotentiale vor allem in Bezug auf Deutschland und Westeuropa. Des Weiteren versuche er die wichtigsten Migrationsrouten aufzuzeigen und die Strukturen innerhalb der Gruppen der organisierten Schleuserkriminalität im Einzelnen aufzuklären.

Der Zeuge Hans-Josef Beth legte ferner dar, dass der BND zum eigentlichen Untersuchungsthema, also der Frage, ob es an deutschen Botschaften in der Ukraine, in Russland oder in anderen Ländern Auffälligkeiten gebe, die zum Erschleichen von Visa führen könnten, keine einschlägigen Erkenntnisse habe. Insofern wies er darauf hin, dass es im Hinblick auf diese Länder keine Berichterstattung des BND über zu kritisierende Zustände in den deutschen Auslandsvertretungen gegeben habe. Der Bundesnachrichtendienst halte sich bewusst aus den Bereichen der deutschen Botschaften heraus, weil er nach seinem gesetzlichen Auftrag keine Inlandsaufklärung betreiben dürfe. Auch für die BND-Residenten im Ausland gehöre das Verhalten der Konsularbeamten und die Praxis der deutschen Konsularbehörden nicht zum Beobachtungsfeld. Sie seien vielmehr für die politische, militärische und wirtschaftliche Situation zuständig und müssten die „Liaison“ mit den Partnerdiensten gestalten.

II. Berichte des Bundesgrenzschutzes vom 27. Oktober und 8. Dezember 2000 und des Bundeskriminalamtes vom 2. Mai 2001

Ende des Jahres 2000 und Anfang des Jahres 2001 machten sowohl der Bundesgrenzschutz als auch das Bundeskriminalamt die Bundesregierung durch diverse Berichte auf das Phänomen der illegalen Migration mittels erschlichener Sichtvermerke aufmerksam.

In diesem Zusammenhang wird in der Regel die Visastelle durch falsche Angaben und/oder Vorlage falscher Dokumente über den tatsächlichen Reisezweck getäuscht, um ein Visum zu erlangen. Da in vielen Fällen so für die Visumantragsteller regelrechte „Legenden“ geschaffen werden, spricht man in diesem Zusammenhang auch häufig von „legendierten Schleusungen“.

Im Folgenden werden zwei in diesem Zusammenhang wichtige Berichte des Bundesgrenzschutzes und ein weiterer Bericht des Bundeskriminalamtes in ihrer Genese und im Hinblick auf ihre Inhalte dargestellt sowie im Anschluss daran die darauf erfolgten Reaktionen und Maßnahmen der Bundesregierung aufgezeigt.

1. Bericht der Grenzschutzdirektion Koblenz vom 27. Oktober 2000 („1. Wanken-Bericht“)

a) Genese des Berichts

Auf Einladung des Auswärtigen Amts begleitete ein Mitarbeiter der Grenzschutzdirektion Koblenz, Polizeihauptkommissar (PHK) Wanken, vom 25. September bis 8. Oktober 2000 eine Sonderinspektion des Auswärtigen Amts an der deutschen Botschaft in Kiew.

Im Rahmen dieser Reise begutachtete PHK Wanken die räumliche und personelle Ausstattung der Botschaft und führte unter anderem Gespräche mit dem Leiter des Referates für Rechts- und Konsularangelegenheiten, Dr. Martin Schäfer, und der Leiterin der Visastelle, Klara Hoppmann. Im Anschluss an die Sonderinspektion berichtete PHK Wanken dem Bundesministerium des Innern mit Schreiben vom 27. Oktober 2000 über seine dort gewonnenen Erkenntnisse und Eindrücke.

b) Inhalt des Berichts

In seinem Bericht an das BMI vom 27. Oktober 2000 (Dokument Nr. 208) machte PHK Wanken zunächst allgemeine Ausführungen zu den Räumlichkeiten der Botschaft und der Unterbringung der Visastelle. Ferner be-

schrieb er detailliert die personelle Ausstattung der Visastelle und den Ablauf des Visumverfahrens.

Er führte unter anderem aus, dass in der Visastelle – einschließlich der Leiterin – vier Entscheider (Entsandte des AA) und 26 ukrainische Ortskräfte sowie eine deutsche Ortskraft beschäftigt seien. Die Leiterin der Visastelle teile im Rahmen der Visumvergabe die Ortskräfte jeden Tag neu ein, um der Korruption bei der Bearbeitung von Visumanträgen vorzubeugen.

Weiter hielt er fest, dass sich täglich ca. 800 bis 1 000 Antragsteller auf den Straßen und Plätzen rund um die Liegenschaft aufhielten. Daher betrage die Wartezeit für die Erteilung eines Visums mehr als drei Monate; allein im August 2000 seien über 23 000 Visa erteilt worden. Aufgrund dieses gewaltigen Andranges und der damit verbundenen riesigen Warteschlangen sei eine effiziente und sorgfältige Prüfung der vorgelegten Visumanträge mit dem zur Verfügung stehenden Personal kaum mehr möglich. Insofern sei im Rahmen eingehender Gespräche mit den Entscheidern auch auf die in Kiew seit Jahren beobachtete Problematik der Visumerschleichung hingewiesen worden.

PHK Wanken berichtete weiter von seinem Eindruck, in Anbetracht der angespannten Situation sei bei einigen Entscheidern eine mangelnde Motivation und eine gewisse Resignation festzustellen. Diese seien nach seiner Auffassung unter anderem darauf zurückzuführen, dass das Auswärtige Amt mit Erlass vom 3. März 2000 die Auslandsvertretungen angewiesen habe, bei der Visumerteilung die bestehenden Ermessens- und Beurteilungsspielräume jeweils zugunsten des Antragstellers auszuschöpfen.

PHK Wanken fasste abschließend zusammen, aufgrund seiner Beobachtungen und seiner Gespräche mit der Leiterin der Visastelle und den Entscheidern habe er den Eindruck gewonnen, dass eine effektive, sorgfältige und gewissenhafte Prüfung der Visumanträge nicht oder nur partiell stattfinde. Ursachen hierfür seien in der hohen Arbeitsbelastung, der mangelnden Motivation und Gutgläubigkeit der Entscheider sowie dem wenig ausgeprägten Problembewusstsein zu suchen. Zudem gerate eine konstruktiv-kritische Erteilungspraxis mehr und mehr in den Hintergrund.

Gleichwohl sei aber, so PHK Wanken, aufgrund der eingehenden Erörterung und Analyse der festgestellten Missstände sowie einer entsprechenden Sensibilisierung der Mitarbeiter der Visastelle hinsichtlich der Problematik der Visaerschleichung davon auszugehen, dass zukünftig eine nachhaltige Verbesserung der Situation eintreten werde.

2. Bericht der Grenzschutzdirektion Koblenz vom 8. Dezember 2000 („2. Wanken-Bericht“)

a) Genese des Berichts

Im Nachgang zum Bericht vom 27. Oktober 2000 über die Sonderinspektion an der deutschen Botschaft in Kiew berichtete PHK Wanken dem BMI in einem zweiten Schreiben vom 8. Dezember 2000 (Dokument Nr. 258) über die ihm vertraulich bekannt gewordenen Überprüfungsergebnisse der Sonderinspektionsgruppe des AA selbst sowie erneut über seine in Kiew getroffenen Feststellungen.

b) Inhalt des Berichts

PHK Wanken erläuterte in seinem zweiten Bericht zunächst erneut die Visumerteilungspraxis im Allgemeinen. Dabei wies er darauf hin, dass das Visumaufkommen in den letzten drei Jahren kontinuierlich angestiegen sei. Wörtlich wird hierzu in dem Bericht ausgeführt:

„In den letzten drei Jahren ist ein kontinuierlicher Anstieg beim Visaaufkommen festzustellen. Die Steigerung von 1997 bis 1998 betrug bei den erteilten Visa 23 % und von 1998 bis 1999 noch einmal 12 %. Die Steigerungsrate im ersten Halbjahr 2000 betrug bereits 28 %. Die mit Abstand höchsten Zahlen wurden im August diesen Jahres erreicht, es wurden über 23.000 Visa erteilt. Nach vorläufigen Schätzungen auf der Grundlage der bislang erteilten Visa muss davon ausgegangen werden, dass im Jahr 2000 ca. 200.000 Visa erteilt werden. Auch im Jahr 2000 wird die Ablehnungsquote nur ca. 2 % betragen.“

Ferner merkte er an, dass nach Erkenntnissen des BGS die Ablehnungsquote der anderen Schengenbotschaften in der Ukraine bis zu 80 Prozent betrage. Hierdurch erscheine es nicht verwunderlich, dass ein Verdrängungseffekt zur deutschen Botschaft eingetreten sei und somit die Antragszahlen kontinuierlich gestiegen seien. Er wies zudem darauf hin, dass dies bei gleich bleibendem Personaleinsatz die Möglichkeit einer sorgfältigen Einzelfallprüfung weiter einschränke.

Abgesehen davon, so erläuterte er weiter, habe die Sonderinspektionsgruppe des Auswärtigen Amts hinsichtlich der im Bericht vom 27. Oktober 2000 genannten Verdachtsfälle von Vieleinladern festgestellt, dass die Botschaft in Kiew in insgesamt 484 Fällen Visa erteilt habe, obgleich eine sorgfältigere Prüfung eindeutig hätte ergeben müssen, dass ein derartig massenhaftes Auftreten von Einladungen eine genaue Überprüfung mit Rückfrage in Deutschland erfordert hätte.

Die Mitarbeiter der Visastelle – einschließlich der Leiterin und des Rechts- und Konsularreferenten – seien daher eindringlich darauf aufmerksam gemacht worden, dass Masseneinladungen stets genau geprüft werden müssten, insbesondere dann, wenn die Einlader erstmalig auftreten und sukzessive Einladungen für einen größeren Personenkreis aussprechen würden.

Darüber hinaus kritisierte PHK Wanken in seinem Bericht, dass bei Vorlage eines „Carnet de Touriste“ seitens der Botschaft in Kiew nur noch eine Arbeitsbescheinigung verlangt werde. Wörtlich heißt es dazu:

„Nach hiesigen Erkenntnissen soll eine Weisung des Auswärtigen Amtes bestehen, wonach keine weiteren Unterlagen angefordert und die vorgelegten Arbeitsbescheinigungen auch nicht überprüft werden dürfen. Dies erscheint

insbesondere vor dem Hintergrund problematisch, dass Überprüfungen seitens der Niederländischen Botschaft in Kiew ergeben haben sollen, dass etwa 80 % der dort vorgelegten Arbeitgeberbescheinigungen gefälscht gewesen seien."

Er führte weiter aus, dass sowohl die Inhaber eines CdT als auch die an dem Reisebüroverfahren teilnehmenden Reisebüros bei der Visumbeantragung bzw. -erteilung eine bevorzugte Behandlung erführen.

Die deutschen Reisebüros könnten die entsprechenden Vergünstigungen jedoch nur in Anspruch nehmen, wenn sie über ein deutsches Partnerunternehmen verfügten, welches die Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG übernehme. Gerade bei den deutschen Partnerunternehmen handele es sich aber oftmals um einschlägig bekannte „Reisebüros", die von deutschen – zumeist in den GUS-Staaten geborenen – Staatsangehörigen geführt würden. Sobald bei diesen Unternehmen Unregelmäßigkeiten festgestellt worden seien, firmierten sie anschließend meist unter neuen Namen, um die Auslandsvertretungen über ihre wahren Absichten zu täuschen.

Nach Erkenntnissen des BGS erscheine dies problematisch, weil gerade die Personen, die unter Vorlage eines CdT oder im Rahmen des Reisebüroverfahrens ein Visum erlangt hätten, in der Regel Asyl beantragten oder einer illegalen Beschäftigung nachgingen.

Durch die unerlaubt Beschäftigten bzw. Asylantragsteller entstünden den Ausländer- oder Sozialbehörden zum Teil erhebliche Kosten. Hierbei werde in den seltensten Fällen auf den jeweiligen Verpflichtungsschuldner zurückgegriffen, sodass die Kosten in der Regel von den öffentlichen Haushalten bestritten werden müssten. Wenn dagegen in allen Fällen die Verpflichtungsschuldner, wie der ADAC oder der entsprechende Reiseveranstalter, konsequent in Anspruch genommen würden, wäre es nach Auffassung des BGS fraglich, ob die vorgenannten Organisationen auch weiterhin in einer derartigen Größenordnung Verpflichtungserklärungen herausgeben würden.

Auch die Botschaft in Kiew könne, so PHK Wanken, durch eine konsequent durchgeführte Rückkehrkontrolle in berechtigten Zweifelsfällen derartige Missbrauchsfälle unterbinden. Hierzu wäre jedoch die persönliche Vorsprache des Antragstellers erforderlich. Ansonsten bestehe die Gefahr, dass – wiederum „organisiert" – lediglich die Reisedokumente der ukrainischen Staatsangehörigen vorgelegt werden würden, obwohl die betreffenden Personen sich nach wie vor im Ausland aufhielten.

Abschließend empfahl PHK Wanken daher in seinem Bericht nachdrücklich, diese Problematik mit den betroffenen Behörden schnellstmöglich zu klären.

3. Bericht des Bundeskriminalamtes vom 2. Mai 2001

a) Genese des Berichts

Auch das Bundeskriminalamt nahm im Oktober 2000 an zwei Sonderinspektionen des Auswärtigen Amts an den Botschaften in Kiew und Minsk teil. Dies bestätigte vor dem Ausschuss der Zeuge Albert Märkl, der von Juli 1999 bis Dezember 2004 als Kriminaldirektor Leiter des für Bekämpfung von Schleusungskriminalität zuständigen Referats im Bundeskriminalamt war.

Der Zeuge berichtete, dass das Bundeskriminalamt hierbei erste Hinweise bezüglich der Praxis des „Carnet de Touriste" in Kiew und Minsk erhalten habe. Um weitere Erkenntnisse zur CdT-Problematik zu erlangen, habe das BKA in der Folgezeit über die BKA-Verbindungsbeamten verschiedene deutsche Botschaften im osteuropäischen Raum, aber auch im zentralasiatischen und kaukasischen Raum angeschrieben. Die Antworten der Botschaften seien sehr unterschiedlich ausgefallen. Das BKA habe sich aber letztlich ein etwas umfassenderes Bild von der CdT-Praxis machen können. Dies sei der Anlass gewesen, so resümierte der Zeuge vor dem Ausschuss, im Mai 2001 dem Bundesministerium des Innern schriftlich über diese Erkenntnisse zu berichten. Vorher habe es seitens des Bundeskriminalamtes keine Berichte hierzu gegeben.

Allerdings hatte das BKA bereits einen Monat vorher mit Bericht vom 6. April 2001 (Dokument Nr. 259) im Auftrag des BMI eine Gefährdungsbewertung für Beschäftigte der Botschaften in Chisinau und Moldawien erstellt. In diesem Zusammenhang wies das BKA darauf hin, dass aufgrund des Massenaufkommens in vielen Auslandsvertretungen in Osteuropa zu einer weitgehend offenen und Missbrauch nur einschränkenden Prüfung übergegangen worden sei. Hinsichtlich der Erkenntnisse des BKA zum Problem des CdT wurden hier jedoch keine Angaben gemacht.

b) Inhalt des Berichts

Der Bericht des BKA vom 2. Mai 2001 (Dokument Nr. 260) konzentrierte sich im Wesentlichen auf Feststellungen zum „Carnet de Touriste".

Nach einigen Ausführungen zur Entstehungsgeschichte und der Funktion des CdT problematisierte das BKA in diesem Bericht insbesondere, dass durch die bevorzugte Behandlung von CdT-Inhabern die Entscheidung über die Erteilung eines Schengenvisums auf das jeweilige Partnerunternehmen des ADAC verlagert und dadurch die Kontrollfunktion der Visastelle umgangen werde. Wörtlich heißt es hierzu in dem Bericht:

„Nach Erlasslage des Auswärtigen Amtes sind die Visaabteilungen der deutschen Vertretungen in den betreffenden Staaten angewiesen, bei Vorlage eines CdT grundsätzlich ein Visum zu erteilen. Hier wird der Grundsatz ‚in dubio pro libertate' (Reisefreiheit) berücksichtigt. Diese Praxis hat zur Konsequenz, dass die Entscheidung über die Erteilung eines Schengenvisum de facto auf das jeweilige Partnerunternehmen des ADAC verlagert wird. Die Kontrollfunktion der jeweiligen Visaabteilung wird somit umgangen."

Weiter wird ausgeführt, dass die betroffenen Botschaften das CdT als durchaus kritisch zu sehendes Instrument gewürdigt hätten. Insbesondere die Seriosität der ADAC-

Partnerunternehmen sei seitens der Botschaften angezweifelt worden.

Darüber hinaus sei laut Berichten der Botschaften ein Großteil der Kautionen, die die ADAC-Partnerunternehmen in der Regel bei der Erteilung eines CdT erhoben hätten, von den Reisenden nicht wieder eingefordert worden.

Hierzu führte das BKA beispielhaft Zahlen der Botschaft in Bukarest an, nach deren Angaben von insgesamt 8 157 Reisenden lediglich ca. 7 000 die geleistete Kaution wieder abgeholt hätten.

Zusammenfassend wird festgehalten, dass die CdT-Praxis nach Einschätzung des BKA auch in Bezug auf die Visumvergabepraxis der anderen Schengenpartner sehr kritisch zu beurteilen sei. Neben der Visumerschleichung unter Vorlage gefälschter Unterlagen eröffne sich hier für den Antragsteller die Möglichkeit zu einer von Behördenseite nahezu unkontrollierten Einreise. Bei dieser Verfahrensweise hebele das CdT somit die Kontrollfunktion der Mitarbeiter an den jeweiligen Visastellen aus.

Hinsichtlich konkreter Erkenntnisse zum Umfang des Missbrauchs mithilfe des CdT räumte das BKA jedoch ein, dass diese nur punktuell vorlägen. Eine gesicherte und belegbare Aussage sei dazu derzeit nicht möglich, weil Rückmeldungen an die Botschaften im Hinblick auf straffällig gewordene Personen, die in Deutschland Asyl beantragt hätten, wegen des Fehlens einer entsprechenden Meldepflicht vergleichsweise gering ausfielen.

Nichtsdestotrotz wies das BKA abschließend darauf hin, dass – unabhängig vom tatsächlichen Missbrauchsumfang – fraglich sei, ob vor dem Hintergrund der bekannten Problematik der Visumerschleichung das CdT in der gegenwärtigen Form beibehalten werden könne.

4. Reaktionen der Bundesregierung

Das Bundesministerium des Innern und das Auswärtige Amt ergriffen auf die vorgenannten Berichte hin verschiedene Maßnahmen, die im Folgenden aufgezeigt werden.

a) Entsendung eines Dokumentenberaters an die Botschaft in Kiew

In seiner Vernehmung durch den Ausschuss berichtete Bundesminister Otto Schily, das BMI habe aufgrund der Darstellungen im so genannten „1. Wanken-Bericht“ am 22. Dezember 2000 entschieden, einen Dokumentenberater in der Zeit vom 5. bis 15. März 2001 an die deutsche Botschaft in Kiew zu entsenden. Der entsandte Bundesgrenzschutzbeamte habe vor Ort einige Feststellungen treffen können, über die das BMI das Auswärtige Amt mit Schreiben vom 13. Juni 2001 (Dokument Nr. 261) informiert habe. Dort heißt es wörtlich:

„Nach wie vor werden aufgrund der Antragsflut und der damit verbundenen hohen Arbeitsbelastung der Visaentscheider kaum eingehende Prüfungen im Visaantragsverfahren, zumindest nach den aus Sicht des Bundesgrenzschutzes erforderlichen Maßstäben, durchgeführt.“

b) Besprechung im Auswärtigen Amt am 21. Mai 2001

Aufgrund der Berichte des Bundesgrenzschutzes und der Feststellungen des Bundeskriminalamtes habe zudem, so erläuterte Bundesminister Otto Schily weiter, am 21. Mai 2001 eine Besprechung im Auswärtigen Amt stattgefunden. Teilnehmer seien – neben Angehörigen des Auswärtigen Amts – Bedienstete des Bundesministeriums des Innern, Vertreter des ADAC und des AIT-CdT-Büros Wien sowie zwei Mitarbeiter des BKA gewesen.

Die Vertreter des BKA hätten bei diesem Gespräch in erster Linie von ihrer Reise nach Kiew bzw. Minsk und den dort gewonnenen Eindrücken und Feststellungen hinsichtlich des „Carnet de Touriste“ berichtet.

Laut eines Gesprächsprotokolls des AIT-CdT-Büros Wien vom 29. Mai 2001 (Dokument Nr. 262) soll im Rahmen der Besprechung auf Anregung des BKA hin beschlossen worden sein, auf der Visavignette den Schriftzug „Carnet de Touriste“ anzubringen. Dies sollte dem Zweck dienen, dass sowohl Behörden als auch andere Leistungserbringer den ADAC als Garant sofort erkennen und gegebenenfalls in Anspruch nehmen könnten. In dem Gesprächsprotokoll wird weiter berichtet, dass ein Vertreter des BKA auf „dubiose Machenschaften“ einzelner Partnerclubs des ADAC beim Vertrieb der CdT hingewiesen habe. Nach Auffassung des AIT-CdT-Büros Wien seien diese Vorwürfe jedoch nicht wirklich erhärtbar, sondern lediglich Vermutungen und bloße Annahmen. Wörtlich heißt es hierzu in dem Protokoll:

„Herr Vogt berichtete auch über dubiose Machenschaften einzelner Vertriebsclubs, konnte aber über unsere (ADAC, AIT) Anfrage konkret nichts äußern, d. h. alles sind Vermutungen und Annahmen, die nicht wirklich erhärtbar sind, mit Ausnahme, dass es doch eine große Anzahl von nicht retourgegebenen Carnets gibt. (…) Seine Recherchen bezogen sich primär auf Gespräche mit den zuständigen Konsulatsbeamten und nicht näher bekannte Erhebungen vor Ort. Ganz deutlich wurde seitens AIT und ADAC, auch mit Unterstützung des BMI, klar gemacht, dass wir – sofern keine tatsächlichen Machenschaften vorliegen – nur ungern oder überhaupt nicht auf das Personal oder die Personalsituation in den Vertriebsclubs eingreifen können und wollen. In besonderen Fällen haben wir aber bewiesen, dass wir das tun, und haben auch bewiesen, dass wir bis zur Klärung von diversen kleineren Problemen den Vertrieb der CdT auch vorübergehend eingestellt haben.“

Zusammenfassend hält das Gesprächsprotokoll des AIT-CdT-Büros fest, dass grundsätzlich sowohl das BMI als auch das AA mit dem CdT sehr zufrieden seien. Auf den Vorwurf des BKA, das CdT erleichtere den Weg zum Visum, soll das BMI nach diesem Gesprächprotokoll geantwortet haben, dass es auch Sinn und Zweck des Carnets sei, bessere Voraussetzungen zu schaffen, um Mobilitätsbedürfnisse – seien sie touristischer oder geschäftlicher Natur – zu befriedigen.

Seitens des AIT sei hinzugefügt worden, dass das CdT keinen Freibrief darstelle, was sich auch an der Menge der Abweisungen aus dem Jahre 2000 erkennen ließe. Auch das BKA habe daher im Laufe der Sitzung seine Meinung über das CdT revidiert.

In dem Bericht des Bundeskriminalamtes vom 13. Juni 2001 über dieses Gespräch (Dokument Nr. 263) wurde als Ergebnis der Besprechung vom 21. Mai 2001 festgehalten, dass eine Sensibilisierung aller Teilnehmer zu den vorgebrachten Punkten stattgefunden habe und eine restriktivere Ausgabepraxis im Zusammenhang mit dem CdT vereinbart worden sei. So wird dort ausgeführt:

„Zu einer restriktiveren Handhabung des CdT im Visumerteilungsverfahren konnten folgende Verbesserungen und Maßnahmen vereinbart werden:

1.) Aufdruck der Bezeichnung ‚Carnet de Touriste' auf dem Visum zur Verdeutlichung für die betreffenden Behörden, auf welcher Grundlage das Visum erteilt wurde. Dies ermöglicht eine direkte Inanspruchnahme einer erforderlichen Kostenübernahme durch den ADAC.

2.) Das Auswärtige Amt weist nochmals in einem Schreiben an alle betreffenden deutschen Auslandsvertretungen darauf hin, dass neben den Einreisevoraussetzungen nach Art. 5 SDÜ bei Vorlage eines CdT weiterhin Reisezweck und Rückkehrbereitschaft zu prüfen sind.

3.) Das BMI informiert nochmals alle verantwortlichen Stellen über die Möglichkeiten der Inanspruchnahme des ADAC betreffend entstehender Kosten nach den §§ 82 – 84 AuslG. Adressat dieser Maßnahme ist vor allem die Ausländerbehörde vor Ort, die für die Umsetzung der Kostenverpflichtung zuständig ist."

Das BKA betonte in seinem Bericht zudem, dass durch die vereinbarten Verbesserungen das CdT auf seine inhaltlich ursprüngliche Bedeutung zurückgestuft werde. Das CdT stelle nämlich lediglich eine Versicherung zur Übernahme von Krankenkosten, Rückführungs- und Lebensunterhaltskosten dar und dürfe nicht die Kontrollfunktion der jeweiligen Visastellen in der Erteilungspraxis beeinflussen.

Auch in einem Schreiben des Auswärtigen Amts vom 28. Mai 2001 (Dokument Nr. 100) an die Teilnehmer der Besprechung vom 21. Mai 2001 wurde noch einmal bestätigt, dass zwischen AA, BMI und BKA Konsens darüber bestehe, dass das CdT ein gutes Mittel zur finanziellen Absicherung des Reisewunsches sei. Das Auswärtige Amt betonte aber ebenso wie das BKA, dass die Auslandsvertretungen bei Vorliegen eines CdT – neben dem Vorliegen der Einreisevoraussetzungen nach Artikel 5 SDÜ – weiterhin zusätzlich in einem persönlichen Gespräch den Reisezweck und die Rückkehrwilligkeit prüfen müssten. Darüber hinaus seien die Auslandsvertretungen gehalten, bei Vorliegen nachweisbarer Erkenntnisse hinsichtlich missbräuchlichen Vertriebs oder Gebrauchs des CdT umgehend an das AA und den ADAC zu berichten. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass der ADAC sehr daran interessiert sei, jeglichen Missbrauch mit dem CdT zu verhindern.

Hierzu wird in dem Schreiben ausgeführt:

„Der ADAC machte noch einmal deutlich, dass er sehr daran interessiert ist, jeglichen Missbrauch mit dem CdT zu verhindern. Dazu dienen folgende Maßnahmen:

– Die Partnerclubs des ADAC sind angewiesen, bereits beim Verkauf des CdT die Reiseabsichten der Antragsteller so weit wie möglich auf Plausibilität zu prüfen.

– Der Erwerb des CdT wird elektronisch erfasst und in jedem Fall an die Zentralstelle in Wien weitergeleitet, so dass jeder auftauchende Missbrauchsfall bis zu seinem Ursprung verfolgt werden kann.

– Die Preise für den Verkauf eines CdT in den Vertriebsstaaten sind dem ADAC bekannt. Eine Mitgliedschaft in den Automobilclubs der Länder, in denen das CdT verkauft wird, ist nicht notwendig. Das CdT ist u. U. billiger, wenn der Erwerber bereits Mitglied des jeweiligen Automobilclubs ist.

– Zwei Wochen nach Ablauf der angegebenen Reisedauer werden die Erwerber des CdT daran erinnert, ihre Kaution beim Partnerclub des ADAC abzuholen. Dabei ist jedoch der Rückschluss nicht richtig, dass Antragsteller, die die bei Antragstellung hinterlegte Kaution nicht abholen (z. B. ca. 1000 Fälle in Bukarest), zwangsläufig in Deutschland verbleiben. Viele lassen die Kaution erfahrungsgemäß wissentlich verfallen, da eine erneute Anreise unter Umständen wesentlich kostenintensiver wäre.

– Werden Antragsteller von den Auslandsvertretungen abgewiesen, können sie das Carnet de Touriste gegen eine geringe Bearbeitungsgebühr zurückgeben und erhalten den Kaufbetrag zurückerstattet. Dabei müssen sie auch angeben, warum die Auslandsvertretung den Visumantrag abgelehnt hat, und werden daraufhin von manchen Clubs für bis zu einem Jahr vom weiteren Erwerb eines CdT ausgeschlossen.

– ADAC besucht die Partnerclubs in regelmäßigen Abständen, um sich persönlich einen Eindruck zu verschaffen.

– Der ADAC verfolgt jede Mitteilung über „dubiose Machenschaften" und bittet die Auslandsvertretungen, sich unmittelbar mit dem ADAC in Verbindung zu setzen, wenn ihnen konkrete Hinweise dazu vorliegen."

c) Erlass des AA vom 22. Mai 2001

Mit Erlass vom 22. Mai 2001 (Dokument Nr. 11) unterrichtete das AA schließlich die Auslandsvertretungen über das Ergebnis der Besprechung vom 21. Mai 2001. Hierbei wies das Auswärtige Amt ausdrücklich darauf hin, dass bei Vorlage des CdT im Rahmen eines persönlichen Gesprächs der Reisezweck und die Rückkehrwilligkeit des Antragstellers überprüft werden müssten.

Bestünden keine offensichtlichen Zweifel am Zweck der Reise oder der Rückkehrbereitschaft, sei aber auf die Vorlage weiterer Unterlagen (insbesondere auf Einladungen bzw. Hotelbuchungen) zu verzichten. Darüber hinaus wurde darum gebeten, nachweisbare Erkenntnisse über einen missbräuchlichen Vertrieb oder Gebrauch des CdT umgehend sowohl dem Auswärtigen Amt als auch dem ADAC mitzuteilen.

d) Reise der Rats-Arbeitsgruppe „Visa“ vom 31. Mai bis 1. Juni 2001

Als weitere Reaktion auf die Berichte der Sicherheitsbehörden regte das Auswärtige Amt eine Befassung der EU-Rats-Arbeitsgruppe „Visa“ mit der Problematik an. Diese setzte sich – wie bereits oben im Teil D Abschnitt V Nummer 1 Buchstabe b ausführlich dargestellt – im Rahmen einer Reise nach Kiew mit den Problemen, die im Zusammenhang mit dem Reisebüroverfahren entstanden sind, auseinander und legte dem Auswärtigen Amt einige Änderungen bei der Visumantragsprüfung nahe.

e) Erlass des Auswärtigen Amts vom 3. August 2001

Mit Erlass vom 3. August 2001 wies das AA die deutsche Auslandsvertretung in Kiew an, ab dem 1. Oktober 2001 die persönliche Vorsprache der Antragsteller im Rahmen des Reisebüroverfahrens wieder einzuführen. Ferner sollten nunmehr Visumanträge, die von ukrainischen Reiseagenturen eingereicht würden, nur noch im Rahmen eines Terminvergabesystems entgegengenommen werden. Die Botschaft sollte hierfür in Abstimmung mit den anderen Schengenvertretungen diejenigen ukrainischen Reisebüroagenturen auswählen, die die Bona-fide-Voraussetzungen für die Teilnahme am bevorrechtigten Terminvergabesystem erfüllten.

Darüber hinaus wurde die Botschaft in Kiew im Rahmen dieses Erlasses angewiesen, von den Visumantragstellern Nachweise über die Zahlung des Reisepreises anzufordern und die Höhe der Reisekosten mit dem Einkommen des Antragstellers zu vergleichen. Dabei heißt es im Erlass wörtlich:

„Im Rahmen der persönlichen Vorsprache haben die Reisenden einen Nachweis als Urkundenbeweis über die Zahlung des Reisepreises zu führen (z. B. Quittung, Banküberweisung). Sofern die Höhe des Reisepreises im Widerspruch zu einem aufgrund der Gehaltsbescheinigung sehr niedrigen Einkommen steht, hat der Antragsteller aufzuklären, wie er die Reise bezahlt hat. Sofern das gebuchte Reisepaket nur teilweise die Aufenthaltskosten in Deutschland abdeckt und der Antragsteller nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügt, ist ein Nachweis in Form einer Verpflichtungserklärung auf bundeseinheitlichem Formular oder ein Versicherungspaket nach CdT oder Reise-Schutz-Pass oder ein entsprechendes Produkt vorzulegen.“

Im Übrigen sollten die Auslandsvertretungen von den ukrainischen Reisebüros den Nachweis verlangen, dass tatsächlich Zahlungen an die deutschen Partnerunternehmen geleistet wurden. Hierzu könnten insbesondere Bankbelege oder Belege über Überweisungen vorgelegt werden.

III. Bundeskanzler Gerhard Schröders Besuch des Bundesgrenzschutzes in Eisen-hüttenstadt/Oder anlässlich seiner Sommerreise am 16. August 2001

Der Ausschuss befasste sich des Weiteren mit der Frage, ob auch Bundeskanzler Gerhard Schröder seitens der Sicherheitsbehörden über die Problematik der Visumerschleichungen unterrichtet worden war.

Hierzu wusste der Zeuge Eckehart Wache bei seiner Einvernahme am 22. Juni 2005 zu berichten, dass der Bundeskanzler am 16. August 2001 den Bundesgrenzschutz in Eisenhüttenstadt/Oder im Rahmen seiner Sommerreise besucht habe.

Er erläuterte, dass er – Eckehart Wache – im Rahmen dieses Besuchs einen einführenden Vortrag über die Tätigkeiten des Bundesgrenzschutzes, die aktuelle Lage und Entwicklung gehalten habe. Hierbei sei auch über das Phänomen der unerlaubten Einreise in das Schengengebiet mittels erschlichener Sichtvermerke (Touristenvisa) berichtet worden. Wörtlich führte der Zeuge aus:

„Es war auch ein Teil vorgesehen, in dem dem Herrn Bundeskanzler und seiner Begleitung durch den Behördenleiter und den Präsidenten, der ebenfalls anwesend war, vorgetragen wurde, was wir so machen, wie die Lage ist und wie sie sich entwickelt. Da habe ich dieses Phänomen genau so, wie es sich darstellte, als eine neuere Erscheinung, die uns Probleme macht, dargestellt.“

Der Zeuge berichtete auf Nachfragen des Ausschusses weiter, dass er sich jedoch nicht an eine Reaktion des Bundeskanzlers auf den Vortrag erinnern könne. Es habe während des Besuchs keinen weiteren Meinungsaustausch über den Vortrag gegeben. Er hielt wörtlich fest:

„Ich kann mich jedenfalls an keine Reaktion erinnern, die für mich irgendwie Konsequenzen gehabt oder angedeutet hätte. Es gab keinen weiteren Meinungsaustausch darüber, keine Nachfrage. Ich kann mich eigentlich an keine Reaktion erinnern. Er hat zugehört.“

Der Zeuge legte aber Wert auf die Feststellung, dass er immer den Eindruck gehabt habe, es werde ihm zugehört und man nehme die Thematik ernst.

Das Bundeskanzleramt übermittelte das Redekonzept des Zeugen Eckehart Wache, das dieser im Vorfeld des Kanzlerbesuchs dem Bundeskanzleramt zur Vorbereitung der Reise zur Verfügung gestellt hatte (Dokument Nr. 264).

Ausweislich dieser Redevorlage sollte Bundeskanzler Schröder bei seinem Besuch in Eisenhüttenstadt/Oder in erster Linie über das Lagebild an der Schengen-Außengrenze zu Polen und die dortigen Maßnahmen des Bundesgrenzschutzes informiert werden. In diesem Rahmen wurde in dem Redekonzept auch auf das Phänomen der

unerlaubten Einreise mittels erschlichener Visa hingewiesen. Wörtlich wurde dazu in der Redevorlage ausgeführt:

„Neben der „klassischen" unerlaubten Einreise über die Grüne Grenze stellen wir in den letzten Jahren vermehrt fest, dass Personen versuchen, mittels gefälschter Dokumente oder durch Erschleichen von Visa nach Deutschland zu gelangen. Meine Beamtinnen und Beamten haben im Jahr 2000 1.900 gefälschte oder verfälschte Dokumente festgestellt. In meiner Behörde laufen derzeit Ermittlungsverfahren, in denen nachgewiesen wird, dass durch das Erschleichen von Visa ca. 5.500 Personen unerlaubt nach Europa gelangt sind."

Darüber hinausgehende Informationen hinsichtlich des Phänomens der unerlaubten Einreise mittels erschlichener Visa enthielt das Dokument nicht.

In der Folge der Vernehmung des Zeugen Eckehart Wache durch den Ausschuss war der Besuch des Bundeskanzlers am 16. August 2001 in Eisenhüttenstadt auch Thema der Fragestunde im Plenum des Deutschen Bundestages am Mittwoch, dem 29. Juni 2005.

Die Frage des Abgeordneten Eckhard von Klaeden, welche Maßnahmen im Bundeskanzleramt aufgrund der Unterrichtung des Bundeskanzlers über das Phänomen der unerlaubten Einreise in das Schengengebiet mittels erschlichener Sichtvermerke veranlasst worden seien, beantwortete der Staatsminister beim Bundeskanzler, Rolf Schwanitz, wie folgt:

„Nach den Unterlagen des Bundeskanzleramtes fand keine spezielle Unterrichtung des Bundeskanzlers statt.

Der Bundeskanzler traf anlässlich seiner Sommerreise 2001 unter anderem auch mit BGS-Beamten in Eisenhüttenstadt zu einem Gespräch zusammen. Das Gespräch fand nach den Unterlagen während eines Rundgangs auf der BGS-Liegenschaft statt. Es war öffentlich, im Beisein zahlreicher Journalisten.

Ausweislich der Unterlagen berichtete der BGS über eine Vielzahl von Themen, auch über beamtenrechtliche Fragen und über die Aufgaben am Standort Oder-Grenze. Von einer Unterrichtung des Bundeskanzlers kann daher nicht gesprochen werden. Dies wäre angesichts des Formats der Sommerreise auch unüblich gewesen.

Nach dem Redekonzept des zuständigen BGS-Beamten wurde der Bundeskanzler unter anderem über das Lagebild an der deutsch-polnischen Grenze und die Gegenmaßnahmen des BGS informiert. Kurz erwähnt wurde dabei auch die Zunahme von illegalen Grenzübertritten mittels gefälschter Visa und durch Erschleichen von Visa. Es war aber ausweislich der Unterlagen in keiner Weise von der deutschen Visapolitik, geschweige denn von der deutschen Auslandsvertretung in der Ukraine die Rede. Auch ukrainische Staatsbürger wurden ausweislich des Vortragentwurfs nicht angesprochen.

Für das Bundeskanzleramt bestand mit Blick auf den Vortrag und die Ressortzuständigkeit keinerlei Veranlassung, tätig zu werden. Die Notwendigkeit wurde auch deshalb nicht gesehen, weil die BGS-Beamten insbesondere die Erfolge ihrer polizeilichen Arbeit präsentierten."

Auf Nachfrage erklärte Staatsminister Rolf Schwanitz:

„Im Übrigen – das habe ich in meiner Antwort bereits dargestellt – hat die Reisestation, um die es dort konkret geht, unter zeitlich eingeschränkten Bedingungen stattgefunden; sie wurde kurzfristig, am Vortag, zeitlich umdisponiert…Man kann davon ausgehen, dass über den Umfang der zwei Sätze aus dem Redekonzept hinaus mit Sicherheit nichts angesprochen wurde."

Der Ablaufplan des Bundeskanzlers musste zudem zeitlich stark gerafft werden.

Staatsminister Rolf Schwanitz legte bei seiner Befragung besonderen Wert auf die Feststellung, dass es keine spezielle Unterrichtung des Bundeskanzlers zu diesem Phänomen gegeben habe. In dem Redekonzept des Zeugen Eckehart Wache, welches zwei Seiten umfasse, werde lediglich in zwei Sätzen auf diese Problematik ohne Bezug auf die Ukraine eingegangen. Insbesondere sei auch die Erlasslage nicht erwähnt worden.

Staatsminister Rolf Schwanitz wies zudem darauf hin, dass der Bundeskanzler erstmals im Zusammenhang mit dem „Kölner Schleuserprozess" von den konkreten Problemen hinsichtlich der Visumerteilungspraxis an einigen Auslandsvertretungen Kenntnis erlangt habe.

IV. Bericht der Grenzschutzdirektion Koblenz an das BMI vom 14. Februar 2002

1. Genese und Zielsetzung des Berichts

Am 14. Februar 2002 erreichte das Bundesministerium des Innern schließlich ein weiterer Bericht der Grenzschutzdirektion Koblenz über die Problematik der Visumerschleichungen (Dokument Nr. 192).

Nach Aussagen des Zeugen Ludwig Rippert, der diesen Bericht verfasst hatte, sollte auf der Grundlage des bereits oben im Teil D Abschnitt V Nummer 1 Buchstabe b behandelten Projektberichts vom 28. Februar 2001 und einer Besprechung im Bundesministerium des Innern am 3. April 2001 die Erfassung und Auswertung von qualifizierten Fällen der Visumerschleichung und des Visummissbrauchs unter besonderer Berücksichtigung ukrainischer Staatsangehöriger fortgeführt werden.

Ziel dieser bundesweiten Erhebung sei, so erläuterte der Zeuge weiter, die Gewinnung von Erkenntnissen über Visumerschleichungen, sonstigen Missbräuchen von Visa sowie fehlerhafter Ausstellung von Visa gewesen, um der unerlaubten Einreise und dem unerlaubten Aufenthalt von Drittausländern durch geeignete Maßnahmen bei der Visumerteilung entgegenzuwirken.

2. Inhalt des Berichts

In dem Bericht der Grenzschutzdirektion Koblenz vom 14. Februar 2002 werden zunächst einige Feststellungen zu den Visabeanstandungen getroffen. Es wird ausge-

führt, dass deutsche Auslandsvertretungen weit mehr als die Auslandsvertretungen anderer Schengenstaaten – und zwar in 95 Prozent der Fälle – beim Missbrauch von Visa involviert seien. Hierbei falle auf, dass die Visumbeanstandungen fast ausschließlich die deutsche Botschaft in Kiew beträfen.

Die schon in dem Bericht vom 28. Februar 2001 erwähnte auffällige Häufung von Missbrauchsfällen bei ukrainischen Staatsangehörigen durch die Visaerteilungspraxis der deutschen Botschaft in Kiew habe sich im Laufe des Jahres 2001 dramatisch verschärft. Dem Bericht zufolge habe sich dabei insbesondere das so genannte Reisebüroverfahren als Schwachstelle im Hinblick auf die rechtswidrige Visumerlangung erwiesen. Erkenntnisse zur fehlerhaften Ausstellung von Visa habe es dagegen nur in ganz wenigen Fällen gegeben. Diese seien somit nicht von Bedeutung.

In den Monaten Februar und März sowie von Juli bis September 2001 sei eine Häufung der vorgenannten Feststellungen und Erkenntnisse beobachtet worden. Nach zwischenzeitlich rückläufiger Tendenz sei ein erneuter Anstieg in den Monaten November und Dezember auffällig gewesen. Gründe für diese Entwicklung könnten nach den Ausführungen des Berichts darin gegeben sein, dass sich das „polizeiliche Gegenüber“ zeitnah auf die ab dem 1. Oktober 2001 modifizierte Visumerteilungspraxis der deutschen Botschaft eingestellt und diesbezüglich neue Modi Operandi entwickelt habe:

Aufgrund vielfältiger Aktivitäten habe das Auswärtige Amt die Botschaft in Kiew nämlich mit Erlass vom 3. August 2001 angewiesen, im Rahmen des Reisebüroverfahrens wieder auf die persönliche Vorsprache der Teilnehmer zu bestehen, die Prüfung der individuellen Leistungsfähigkeit zu intensivieren und die Geschäftspraktiken der als „bona fide“ geltenden Reisebürounternehmen individuellen Prüfungen zu unterziehen. Infolge dieser Maßnahme konnte nach Erkenntnissen des BGS ein verstärktes Auftreten von Kleingruppen mit Einzelvisa festgestellt werden.

Abschließend wird ausgeführt, dass sich im Gegensatz zur Erhebung der Visumbeanstandungen im Vorjahr aufgrund des Phänomens „Ukraine“ kein repräsentatives Bild ergebe. Bei Außerachtlassung der Beanstandungen zu ukrainischen Staatsangehörigen entstehe ein ähnliches Bild wie bei dem vorigen Bericht. Es könne bilanziert werden, dass die Fallzahlen der Beanstandungen im Verhältnis zu der Gesamtzahl der erteilten Schengenvisa im Rahmen des Normalen lägen. Daher gebe es nach Auffassung des BGS keinen Anlass, die Thematik im Rahmen der Ratsarbeitsgruppe „Visa“ zu behandeln.

Es wird ferner betont, dass als Maßnahmen gegen den Visamissbrauch neben der weiter anzustrebenden Intensivierung der konsularischen Zusammenarbeit und der Vereinheitlichung der Anwendung von Visabestimmungen durch die Auslandsvertretungen die Schaffung und Einrichtung einer mehrfach geforderten Visadatenbank seitens des BGS positiv bewertet und befürwortet werde. National gesehen sei dieser Problematik aber weiterhin hohe Aufmerksamkeit beizumessen. Dies betreffe nicht nur ukrainische Staatsangehörige, sondern auch alle weiteren Staatsangehörigen der GUS-Staaten.

Des Weiteren wird auf die mit dem „Carnet de Touriste“ gemachten Erfahrungen hingewiesen und festgestellt, dass in diesem Zusammenhang die mit dem Auswärtigen Amt abgestimmte Einführung und Verwendung des so genannten Reiseschutzpasses in einer Vielzahl von osteuropäischen Staaten, unter anderem der Ukraine, durchaus kritisch gesehen und daher auch weiter beobachtet werden müsse.

3. Reaktionen der Bundesregierung

Wie schon in dem vorgenannten Bericht der Grenzschutzdirektion Koblenz dargestellt und auch oben ausführlich erörtert, führte das Auswärtige Amt schon mit Erlass vom 3. August 2001 im Rahmen des Reisebüroverfahrens unter anderem die persönliche Vorsprache zum 1. Oktober 2001 wieder ein.

Darüber hinaus wies das Auswärtige Amt die deutsche Botschaft in Kiew vier Monate nach diesem Bericht am 28. Juni 2002 an, bis auf weiteres keine nach dem 27. Juni 2002 ausgestellten Reiseschutzpässe der Reise-Schutz AG mehr zu akzeptieren. Reiseschutzpässe, die vor diesem Datum ausgestellt worden seien, könnten nur noch akzeptiert werden, wenn durch den Antragsteller im Rahmen der persönlichen Vorsprache ein ordnungsgemäßer Reisezweck durch Vorlage zusätzlicher Unterlagen und Nachweise glaubhaft dargelegt werde.

Abgesehen davon informierte das Referat BGS II 2 Bundesminister Otto Schily mit Schreiben vom 19. Juni 2002 über die Berichterstattung des Bundesgrenzschutzes im Hinblick auf Visumerschleichungen durch ukrainische Staatsangehörige.

V. Berichte des Bundeskriminalamtes an das BMI vom 21. Mai 2002 und 12. März 2003

1. Bericht vom 21. Mai 2002

a) Genese des Berichts

Mit Bericht vom 21. Mai 2002 (Dokument Nr. 265), der auf der im November 2001 begonnenen Sonderauswertung Wostok basierte, befasste sich nunmehr auch das Bundeskriminalamt verstärkt mit dem Komplex „Reiseschutzpässe“.

Nach Aussagen des Vizepräsidenten des BKA, des Zeugen Bernhard Falk, hat sich Anfang des Jahres 2002 die Verwendung von so genannten Reiseschutzpässen bei der Visumerschleichung zu einer neuen, nicht mehr kontrollierbaren kriminellen Arbeitsweise entwickelt. Daher habe sich das BKA, so erläuterte der Zeuge weiter, besonders intensiv mit dem Vertreiber der Reiseschutzpässe, der Reise-Schutz AG, und ihren Vertriebspartnern beschäftigt und seine gewonnenen Erkenntnisse in dem Bericht vom 21. Mai 2002 an das BMI ausführlich dargestellt.

b) Inhalt des Berichts

In dem Bericht werden zunächst Ausführungen zum Verkauf und Vertrieb der Reiseschutzpässe gemacht. In diesem Zusammenhang habe das Bundeskriminalamt festgestellt, dass die Reiseschutzpässe überwiegend von Reisebüros vertrieben würden, die bereits als verdächtige Vieleinlader bekannt geworden seien. Wörtlich heißt es dazu in dem Bericht:

„Das Bundeskriminalamt hat jetzt festgestellt, dass die Reiseschutzpässe überwiegend von den Reisebüros und deren Repräsentanten vertrieben werden, die im Rahmen kriminalpolizeilicher Auswertungen bereits als verdächtige Vieleinlader bekannt geworden und in Teilen bereits Gegenstand laufender strafrechtlicher Ermittlungsverfahren in Deutschland sind. Die in solchen Fällen von den Antragstellern bezahlten Preise weichen zum Teil erheblich von den von der Reise-Schutz AG vorgegebenen ab. Die Verkäufer stellen u. a. die Vermittlung von Arbeitsstellen in Westeuropa in Aussicht. Da der Vertrieb der Reiseschutzpässe offenbar unkontrolliert vorgenommen wird und die Vertreiber gegenüber den deutschen Auslandsvertretungen nicht mehr wie vorher unwahre Angaben über Hotelbuchungsbestätigungen, Rundreiseprogramme etc. zu machen brauchen, ist eine Strafverfolgung dieser Vieleinlader erheblich erschwert."

Im Ergebnis sei daher von einem starken Missbrauch der Reiseschutzpässe zum Zwecke der Visaerschleichung auszugehen. Dies leiste insbesondere der grenzüberschreitenden Kriminalität Vorschub.

Es wird ferner berichtet, dass diese Situation durch eine aktuell getroffene Vereinbarung der deutschen Botschaft in Kiew mit der Reise-Schutz AG, die eine Kontingentierung auf 150 bis 200 Reiseschutzpässe pro Tag sowie weitere Auflagen vorsehe, etwas entschärft worden sei. Das BKA sehe aber weiterhin eine erhebliche Gefahr für die innere Sicherheit Deutschlands und anderer Schengen-Staaten, weil offensichtlich mit der Firma Reise-Schutz AG keine verbindlichen und kontrollierbaren Vertriebswege und Verfahrensweisen vereinbart worden seien, die den allgemeinen Sicherheitserfordernissen genügten. Daher rate das BKA dringend, die mit der Firma Reise-Schutz AG getroffenen Vereinbarungen unter Sicherheitsaspekten zu überprüfen.

Es wird weiter ausgeführt, dass das BKA hinsichtlich dieser Problematik zunächst eine BMI-interne Erörterung, an der auch Fachleute des BKA und BGS beteiligt werden sollten, empfehle. Eine Information des AA sei nach dem Dafürhalten des BKA erst nach einer solchen internen Besprechung sinnvoll.

c) Reaktionen der Bundesregierung

Am 9. Juli 2002 fand nach Aussagen des Zeugen Bernhard Falk im Bundesministerium des Innern eine Besprechung zu den beiden Themenkomplexen Reiseschutzpässe und Sichtvermerkserschleichung statt, an der auch Vertreter des Bundeskriminalamtes und des Bundesgrenzschutzes, jedoch nicht des Auswärtigen Amts teilnahmen.

Als Ergebnis der Besprechung sei vereinbart worden, dass das BMI dem Auswärtigen Amt empfehlen solle, die Anerkennung von Reiseschutzpässen so lange auszusetzen, bis die Seriosität der Reise-Schutz AG zweifelsfrei nachgewiesen werden könne.

Ferner wurde von Staatssekretär Claus Henning Schapper in einem Schreiben an Staatssekretär Jürgen Chrobog vom 24. Juli 2002 empfohlen, zukünftig bei Einzelanbietern, die sich um die Anerkennung eines dem Reiseschutzpass gleichgestellten Produkts im Visumverfahren bewerben würden, eine umfängliche Prüfung der Seriosität und Zuverlässigkeit unter Ausnutzung aller zur Verfügung stehenden Überprüfungsmöglichkeiten durchzuführen.

Indes wurde die deutsche Botschaft in Kiew, wie oben bereits dargestellt, schon am 28. Juni 2002 seitens des Auswärtigen Amts angewiesen, bis auf weiteres keine nach dem 27. Juni 2002 ausgestellten Reiseschutzpässe der Reise-Schutz AG mehr zu akzeptieren. Die vom BKA gewünschte Aussetzung der Anerkennung von Reiseschutzpässen an sämtlichen Auslandsvertretungen wurde aus Haftungsgründen zu diesem Zeitpunkt noch nicht in Betracht gezogen, sondern ausschließlich auf Kiew beschränkt.

2. Bericht des Bundeskriminalamtes an das BMI vom 12. März 2003

a) Genese des Berichts

Am 12. März 2003 wandte sich der Zeuge Bernhard Falk mit einem zweiten Schreiben zu dem Komplex „Reiseschutzpässe" an das Bundesministerium des Innern.

Das BMI sollte durch eine zweite Berichterstattung, so resümierte der Zeuge vor dem Ausschuss, auf die neueren Entwicklungen und Gefahren, die sich durch die Einführung und Verwendung der Reiseschutzpässe für die innere Sicherheit ergeben hätten, aufmerksam gemacht werden.

b) Inhalt des Berichts

In dem Bericht vom 12. März 2003 (Dokument Nr. 266) werden zunächst einige Angaben zu dem Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Köln gegen den Anbieter der Reiseschutzpässe gemacht. Darüber hinaus wird berichtet, dass dem Bundeskriminalamt zu den Vertriebspartnern der Reise-Schutz AG, aber auch zu anderen Personen, die dem Reiseschutzpass gleichzustellende Produkte anbieten oder vertreiben würden, umfangreiche Informationen aus in- und ausländischen Ermittlungsverfahren vorlägen. Dieser Erkenntnislage zufolge hätten sich bereits vielfach kriminelle Strukturen, die in großen Teilen der organisierten Kriminalität zuzurechnen seien, dieses Instrumentes bedient.

Das BKA kritisierte, dass die in der Besprechung vom 9. Juli 2002 getroffene Vereinbarung, die Anerkennung von Reiseschutzpässen so lange auszusetzen, bis die Seriosität der Reise-Schutz AG zweifelsfrei nachgewiesen sei, nicht eingehalten worden sei. Lediglich an der deutschen Botschaft in Kiew fänden die Reiseschutzpässe

keine Anwendung mehr. Die Auslandsvertretungen in den anderen GUS-Staaten würden die Reiseschutzpässe aber nach wie vor als Surrogat für die Verpflichtungserklärungen nach § 84 AuslG anerkennen.

Weiter problematisierte das BKA, dass die durch Reiseschutzpässe und vergleichbare Produkte entstandenen Sicherheitsdefizite nach wie vor bestünden. Dies ermögliche unerlaubte Einreisen und Schleusungen in großem Umfang und fördere terroristische oder sonstige kriminelle Netzwerke sowie die organisierte Kriminalität. Gleichzeitig würden der Polizei wertvolle Anhaltspunkte genommen, über Auswertungen zu so genannten Vieleinladern kriminelle Personen und Strukturen zu erkennen und strafrechtlich zu verfolgen.

Der Bericht enthält abschließend Empfehlungen, die aus Sicht des BKA geeignet erschienen, die Probleme einzudämmen oder wenigstens zu bekämpfen. Wörtlich wird hierzu ausgeführt:

„Das BKA empfiehlt, auf die Verwendung von Reiseschutzpässen und damit vergleichbaren Versicherungspacketen als Ersatz für die sonst üblichen Verpflichtungserklärungen im Visumverfahren generell zu verzichten.

Alternativ schlägt das BKA vor, Versicherungsprodukte wie Reiseschutzpässe nur noch ergänzend zu den bisher üblichen Verpflichtungserklärungen und Einladungen zuzulassen. Die bisher geltenden Rahmenbedingungen für den Einsatz derartiger Versicherungsprodukte (z. B. Anwendungsbereich, Voraussetzungen für den Antragsteller, von den Botschaften durchzuführende Überprüfungsmaßnahmen) sollten unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und politischen Interessen, aber besonders auch der Überprüfungsmöglichkeiten der konsularischen Vertretungen gestaltet werden.

Das BKA regt an, die Einrichtung einer Zentralen Auskunfts- und Prüfstelle als Ansprechpartner für Anfragen und Überprüfungen durch die deutschen Auslandsvertretungen bei den aktuellen konzeptionellen Überlegungen zur Einrichtung eines „Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrums Schleusungskriminalität (GASS)“ im Bundeskriminalamt zu berücksichtigen.

Es sollte geprüft werden, ob und ggf. wie die angeblichen datenschutzrechtlichen Gründe, die der Speicherung der Einlader in den Dateien der Auslandsvertretungen entgegenstehen, beseitigt werden können, um den berechtigten Sicherheitsinteressen Deutschlands und dem Schutz der Bevölkerung vor kriminellen oder gar terroristischen Aktivitäten besser Geltung zu verschaffen. Gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt sollten geeignete Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung organisierter Visa-Erschleichung erarbeitet, vereinbart und überall umgesetzt werden. Das weitere Vorgehen sollte auf der Basis der Erkenntnisse und Vorschläge des BKA unter Beteiligung des Auswärtigen Amtes und Vertretern der besonders betroffenen Botschaften Kiew und Moskau im Rahmen einer Besprechung im Bundesministerium des Innern erörtert werden.“

c) Reaktionen der Bundesregierung

Laut Aussage des Zeugen Bernhard Falk, fand schon am 14. März 2003 eine interne Besprechung im Bundesministerium des Innern statt, in der über Konsequenzen aus dem Bericht vom 12. März 2003 beraten worden sei.

Das Auswärtige Amt teilte dem Bundesministerium des Innern bereits am 12. März 2003 mit, dass es beabsichtige, die Auslandsvertretungen anzuweisen, im Visumverfahren künftig Reiseschutzversicherungen nicht mehr als Surrogat für Verpflichtungserklärungen nach § 84 AuslG zu akzeptieren. Das BMI stimmte dem Auswärtigen Amt daraufhin mit Schreiben vom 18. März 2003 zu, dass aufgrund der schlechten Erfahrungen eine Änderung des bisherigen Verfahrens geboten sei.

Mit Erlass vom 28. März 2003, mithin 16 Tage nach dem zweiten Bericht des BKA, wurde schließlich seitens des Auswärtigen Amts angeordnet, sämtliche Reiseschutzversicherungen nicht mehr als Surrogat einer Verpflichtungserklärung gemäß § 84 AuslG zu akzeptieren.

Darüber hinaus sollte nunmehr auf die Prüfung des Reisezwecks und der Rückkehrbereitschaft besonderer Wert gelegt werden.

VI. „Wostok-Bericht“ des Bundeskriminalamtes vom 29. Dezember 2003

Im Rahmen der Zeugenvernehmungen befasste sich der Ausschuss besonders intensiv mit dem so genannten Wostok-Bericht des Bundeskriminalamts vom 29. Dezember 2003 (Dokument Nr. 267).

Dieser fasst Erhebungen und Auswertungen des Bundeskriminalamtes über einen Zeitraum von mehreren Jahren zusammen und setzt sich detailliert mit den Ursachen und Auslösern der illegalen Migration sowie den genauen Modalitäten der Tatbegehung auseinander. Darüber hinaus beinhaltet der Bericht eine umfangreiche Liste von Vertriebspartnern der Reise-Schutz AG, gegen deren Geschäftsführer am 12. Februar 2004 seitens der Staatsanwaltschaft Köln Anklage erhoben wurde.

1. Genese der Sonderauswertung „Wostok“

Bereits im Jahr 2000 konnte das Bundeskriminalamt nach Aussagen des Kriminalhauptkommissars Lars Rückheim, der seit 1994 im Bundeskriminalamt beschäftigt ist, erste Erkenntnisse hinsichtlich Visaerschleichungen in der Ukraine und Schleusungen aus der Ukraine nach Westeuropa gewinnen.

Der Zeuge legte dar, dass sich diese Erkenntnisse Ende des Jahres 2000 und Anfang des Jahres 2001 immer weiter verdichtet hätten. Das Bundeskriminalamt sei zudem Anfang des Jahres 2001 im Rahmen mehrerer Ermittlungsverfahren auswertend tätig geworden und habe auch hierdurch Informationen in Bezug auf Visaerschleichungen und Schleusungen aus der Ukraine erlangen können. Ferner habe das BKA damals begonnen, mit der Botschaft in Kiew, insbesondere mit dem dortigen BKA-Verbindungsbeamten, engen Kontakt zu halten.

Im Februar 2001, so berichtete der Zeuge weiter, habe er eine Dienstreise nach Kiew unternommen, um sich mit den ukrainischen Behörden über verschiedene Sachverhalte auszutauschen. In Vorbereitung dieser Dienstreise sei seitens der Visastelle der deutschen Botschaft in Kiew der Wunsch geäußert worden, mit dem BKA ein Gespräch zu führen.

In diesem Gespräch mit der Leiterin der Visastelle, Klara Hoppmann, sei es unter anderem um den Anstieg der Visumbeantragungen in Kiew gegangen und um den Verdacht der Mitarbeiter, dass es sich dabei auch in größerem Umfang um Visaerschleichungen handeln könne. Ferner sei auch über die Zusammenarbeit der Visastelle mit dem BKA gesprochen worden, um die „schwarzen Schafe unter den Einladern besser identifizieren zu können".

Im April 2001 habe das BKA daraufhin mit einer Schwerpunktauswertung zur Visaerschleichung in der Ukraine begonnen, deren wesentliche Ergebnisse auch in die Sonderauswertung Wostok eingeflossen seien. Im Rahmen dieser Schwerpunktauswertung habe das BKA Erkenntnisse über bestimmte Schleusernetzwerke gewinnen können, die sich gerade mit diesem Modus Operandi befasst hätten. Ebenso habe es erste Hinweise gegeben, dass bestimmte Gruppen der organisierten Kriminalität an dieser Form der Schleusung beteiligt seien.

Im November 2001 sei schließlich, so resümierte der Zeuge, mit der Sonderauswertung Wostok begonnen worden. Damit sei die Erfassung und Auswertung von Sachverhalten, die mit der Schleusung von Migranten im Zusammenhang stehen, auf die gesamten GUS-Staaten erweitert worden.

Zu Beginn des Jahres 2003 habe er daraufhin begonnen, einen Bericht über die Sonderauswertung Wostok zu verfassen. Konkreter Anlass, diesen Bericht zu schreiben, sei eine Anfrage der Staatsanwaltschaft Köln an das Bundeskriminalamt gewesen, welche im Rahmen des Strafverfahrens gegen A. B. tätig geworden war. Die Staatsanwaltschaft Köln hätte die Ergebnisse der Sonderauswertung Wostok insbesondere im Zusammenhang mit der Verwendung von Reiseschutzpässen interessiert. Ein erster Entwurf des sog. ‚Wostok-Berichts' sei daher in der gewünschten Form verfasst und Anfang des Jahres 2003 der Staatsanwaltschaft Köln übersandt worden. Ende November 2003 habe das Bundeskriminalamt der Staatsanwaltschaft Köln eine weitere, nunmehr vollständigere Version des sog. ‚Wostok-Berichts' übermittelt, wobei zusätzliche Informationen, die unter anderem von den Landesbehörden noch hätten erlangt werden können, weiterhin in dem Bericht berücksichtigt und entsprechend ergänzt worden seien.

2. Inhalt und Zielsetzung der Sonderauswertung „Wostok"

a) Zielsetzung der Sonderauswertung „Wostok"

Die Sonderauswertung „Wostok" setzte sich ausführlich mit Schleusungen aus dem Gebiet der GUS und der damit in Zusammenhang stehenden missbräuchlichen Verwendung von Reiseschutzpässen auseinander.

Mit der Sonderauswertung „Wostok" sollten insbesondere Täterstrukturen und Täterlogistik aufgehellt werden, die in Deutschland zum Zwecke der Visumerschleichung für die illegale Migration aus der GUS aufgebaut worden seien. Dabei setzte sich das BKA zum Ziel, deliktsübergreifende Tätigkeitsbereiche und legale Fassaden der Täterstrukturen zu erkennen sowie neue Schleusungsrouten und Tatbegehungsweisen festzustellen. Des Weiteren sollten durch die Sonderauswertung involvierte OK-Gruppierungen identifiziert und der Grad ihrer Einflussnahme festgestellt werden, um die Täterstrukturen und Täterlogistik im Rahmen von OK-Ermittlungsverfahren in Deutschland und im Ausland nachhaltig zu stören und koordinierte Aktionen zwischen Ziel-, Transit- und Herkunftsländern durchzuführen.

b) Ursachen und Auslöser der illegalen Migration aus den GUS-Staaten

Im „Wostok-Bericht" werden zunächst einige Ausführungen zu den Ursachen und Auslösern der illegalen Migration aus den GUS-Staaten gemacht. So genannte ‚Push-Faktoren' seien hiernach in der schwierigen Wirtschaftslage sowie in der damit verbundenen Armut und individuellen Perspektivlosigkeit in großen Teilen der Bevölkerung zu suchen. „Wesentliche Pull-Faktoren" stellten dagegen die von den westlichen Industriestaaten ausgehende wirtschaftliche Anreizwirkung, die Aussicht auf Beschäftigung und die damit verbundene Erwartung eines höheren Lebensstandards dar. Gerade mit der Aussicht auf eine Arbeitsstelle werde in den Herkunftsländern massiv geworben. Schleuser nützten dabei die Unwissenheit der Arbeitssuchenden über die Möglichkeiten der legalen Arbeitsvermittlung aus, trieben sie in eine Verschuldungssituation und letztendlich in die Illegalität. Diese Situation sei unter Umständen auch Grundlage für kontinuierliche Erpressungen. Dennoch scheine nach Erkenntnissen des Bundeskriminalamtes für viele Eingeschleuste die illegale Beschäftigung nach wie vor ein erstrebenswertes und lukratives Ziel zu sein. Die Bundesrepublik Deutschland stelle hierbei wegen des vergleichsweise hohen Lebensstandards und der inneren Stabilität ein besonderes Zielland für Migranten aus der GUS dar.

c) Legendierte Schleusung

Des Weiteren werden in dem Bericht ausführlich die Modalitäten der Tatbegehung und dabei insbesondere die so genannte intelligente bzw. legendierte Schleusung beschrieben. Bezeichnend für die legendierte Schleusung sei hiernach, dass eine Einreise gerade nicht bei „Nacht und Nebel über die Grüne Grenze" erfolge, sondern der zu Schleusende sich der Einreisekontrolle stelle und versuche, unter Vorspiegelung einer legalen Berechtigung einzureisen. Die legendierte Schleusung beginne nach Erkenntnissen des BKA auf unterster Ebene mit der Ausnutzung des so genannten Touristenprivilegs. Hiernach dürften Drittausländer in das Bundesgebiet einreisen und sich

für einen begrenzten Zeitraum in Deutschland aufhalten, wenn dies lediglich zu touristischen Zwecken geschehe.

Als zweite Stufe der legendierten Schleusung gelte die Bereitstellung bzw. Nutzung ge- oder verfälschter Reisedokumente. Hierzu gehörten falsche Reisepässe oder auch Aufenthaltserlaubnisse.

Dritte und professionellste Stufe der intelligenten Schleusung stelle schließlich die Bereitstellung echter und überprüfbarer Identitätsdokumente und Aufenthaltserlaubnisse wie z. B. Visa für die Geschleusten dar. Die Dokumente spiegelten hierbei eine legale Einreise- bzw. Aufenthaltsberechtigung vor und könnten bei polizeilichen Kontrollen nicht als falsch oder erschlichen erkannt werden. Erst die Beiziehung der Ursprungsdokumente ermögliche das Aufdecken der Schleusung. Ferner seien auch polizeiliche Kontrollen in diesem Bereich schwierig. Es bedürfe einer profunden Fach- und Rechtskenntnis, um zwischen legalen Einladungen und Verpflichtungserklärungen und Scheineinladungen als Mittel der Schleusungen zu unterscheiden.

d) Modalitäten und Ausmaß der legendierten Schleusung

Im „Wostok-Bericht“ wird weiter ausgeführt, dass dem BKA in der zweiten Hälfte des Jahres 2000 eine überdurchschnittlich steigende Anzahl von Reisegruppen aus den GUS-Staaten (vorwiegend aus der Ukraine) aufgefallen sei, bei denen Unregelmäßigkeiten in Verbindung mit den beantragten Visa festgestellt wurden. Das BKA habe daraufhin ca. 200 verdächtige Personen bzw. Unternehmen in Deutschland überprüft, die Einladungen ausgesprochen hätten. Dabei seien in nahezu allen Fällen unrichtige Angaben bezüglich des angegebenen Aufenthaltszweckes, der Aufenthaltsanschrift und der Aufenthaltsdauer festgestellt worden. Diese zu diesem Zeitpunkt bereits in großem Umfang bei den Einreisekontrollen festgestellten Reisegruppen hätten auf eine organisiert begangene Visaerschleichung in bislang unerkanntem Ausmaß hingedeutet.

Die Feststellungen in Deutschland deckten sich auch mit Erkenntnissen aus anderen westeuropäischen Ländern wie Spanien, Portugal und Italien, die derzeit als Hauptzielland von arbeitssuchenden Migranten aus der GUS gelten würden. Dies bestätigte auch der Zeuge Lars Rückheim bei seiner Einvernahme vor dem Untersuchungsausschuss, indem er ausführte:

„Mir ist aber aus der vorhergehenden Auswertung zur Visaerschleichung in der Ukraine bekannt, dass die dort identifizierten Tätergruppen auch an anderen Auslandsvertretungen Visa erschlichen hatten.“

Der Zeuge wies ferner darauf hin, dass er für die massive Zunahme der Visaerschleichung nicht die Erlasslage des Auswärtigen Amts verantwortlich mache. Wörtlich hielt er dazu fest:

„Ich habe im Wostok-Bericht – insofern ist vorhin schon gefragt worden – nicht die Erlasslage dafür verantwortlich gemacht. Ich kenne auch nicht alle Erlasse, die in diesem Zusammenhang erlassen worden sind, im Einzelnen.“

Es hätten, so erläuterte der Zeuge weiter, lediglich die Vertreter der Visastelle in Kiew zu den möglichen Gründen der vermehrten Visaerschleichung auch die Erlasse aus den Jahren 1999 und 2000 angeführt.

Im „Wostok-Bericht“ wird weiter aufgezeigt, dass seit Mitte des Jahres 2001 nunmehr der überwiegende Teil der durch die Sonderauswertung „Wostok“ identifizierten verdächtigen Einlader bzw. Reisefirmen dazu übergegangen sei, anstelle von Einladungen und fingierten Rundreisen Versicherungspakete wie z. B. Reiseschutzpässe zu verkaufen. Durch diese Versicherungspakete sei es bei Grenzkontrollen schwieriger geworden, Widersprüche einer legendierten Reise aufzudecken und Personen zurückzuweisen. Die Sonderauswertung „Wostok“ stellte weiter fest, dass insbesondere die Verwendung von Reiseschutzpässen der Firma Reise-Schutz AG aus Weinsberg sich zu einer neuen, unkontrollierten kriminellen Arbeitsweise bei der Visaerschleichung entwickelt habe.

Aus mehreren Ermittlungsverfahren sei im Rahmen der Sonderauswertung „Wostok“ entnommen worden, dass diejenigen Tätergruppen, die Reiseschutzpässe verwendeten, bereits an deutschen Auslandsvertretungen in der Ukraine, der Republik Moldau, Russland, Weißrussland, Kasachstan, Tadschikistan, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Tschechien, Türkei, Albanien, Ägypten, Benin, Kamerun und Senegal agierten. Das Bundeskriminalamt habe daraufhin seine Erkenntnisse dem Bundesministerium des Innern mitgeteilt und empfohlen, den Einsatz von Reiseschutzpässen und vergleichbaren Versicherungspaketen als Surrogat für Verpflichtungserklärungen einzustellen.

Offenbar sei die Vertretung, so der Sonderbericht zusammenfassend,

„…mit der Eröffnung der nach wie vor einzigen Visa-Stelle eines EU-Mitgliedslandes in Pristina im Februar 2003 organisatorisch und personell überfordert [gewesen].“

Wörtlich wird im Wostok-Bericht dazu ausgeführt:

„Das Bundeskriminalamt hat das Bundesministerium des Innern über diese Entwicklung unterrichtet und empfohlen, den Einsatz von Reiseschutzpässen und vergleichbaren Produkten als Ersatz für Einladungen und Verpflichtungserklärungen zu stoppen.“

Am 19. November 2002 sei dem Bundeskriminalamt schließlich von der Bundesgrenzschutzdirektion Köln eine Liste derjenigen Personen und Firmen übergeben worden, die als Vertriebspartner der Reise-Schutz AG Reiseschutzpässe erworben und weiter veräußert hätten. Diese Liste wurde dem Wostok-Bericht auch als Anhang beigefügt.

Hierbei handelte es sich jedoch – entgegen manchen Darstellungen in Presseberichten – keineswegs um eine Aufstellung nachgewiesener Mitglieder eines aufgedeckten Schleusernetzwerkes, sondern allein um eine Auflistung

sämtlicher Vertriebspartner der Reise-Schutz AG, zu denen auch bekannte und große deutsche Firmen zählten, die von der Firma Reiseschutzpässe erworben hatten.

Der Zeuge Lars Rückheim führte dazu wörtlich aus:

„Das war die Auflistung der dem Bundeskriminalamt bekannt gewordenen Geschäftskontakte der Reise-Schutz AG. Es handelt sich nicht bei allen dabei festgestellten Personen und Firmen um solche, bei denen dann auch entsprechende Verdachtsmomente zur Visaerschleichung gewonnen wurden."

3. Reaktionen und Maßnahmen der Bundesregierung

Nachdem das Bundesministerium des Innern und das Auswärtige Amt durch diverse Vorberichte des BKA auf die Schleusungen mittels des Reisebüroverfahrens und den Missbrauch von Reiseschutzpässen zu Schleusungszwecken unterrichtet worden waren, wies das Auswärtige Amt – wie oben bereits mehrfach dargestellt – die deutsche Auslandsvertretung in Kiew mit Erlass vom 3. August 2001 an, ab dem 1. Oktober 2001 die persönliche Vorsprache der Antragsteller im Rahmen des Reisebüroverfahrens wieder einzuführen.

Hinsichtlich der Reiseschutzpässe der Reise-Schutz AG ordnete das Auswärtige Amt am 28. Juni 2002 an, in Kiew bis auf weiteres keine nach dem 27. Juni 2002 ausgestellten Reiseschutzpässe der Reise-Schutz AG mehr zu akzeptieren. Mit Erlass vom 28. März 2003 wurden darüber hinaus sämtliche deutsche Auslandsvertretungen seitens des Auswärtigen Amts angewiesen, Reiseschutzversicherungen nicht mehr als Surrogat einer Verpflichtungserklärung gemäß § 84 AuslG zu akzeptieren.

Dem Wostok-Bericht zufolge sind die Wiedereinführung der persönlichen Vorsprache jedes Antragstellers und die konsequente Sperrung polizeilich bekannt gewordener Reisefirmen erste wirksame Maßnahmen der deutschen Auslandsvertretungen gewesen, um der Schleuserkriminalität entgegenzuwirken. Ferner sei nach Erkenntnissen des Bundeskriminalamtes auch die Einstellung von Reiseschutzpässen und vergleichbaren Produkten als Ersatz für Einladungen und Verpflichtungserklärungen eine erfolgreiche Maßnahme zur Eindämmung der Visaerschleichung gewesen. Wörtlich heißt es hierzu in dem Wostok-Bericht:

„Dieser Empfehlung wurde gefolgt. Das Auswärtige Amt hat die deutschen Auslandsvertretungen im März 2003 entsprechend unterrichtet. Die Einstellung der Surrogate, aber auch weitere, z. B. an der deutschen Botschaft in Kiew ergriffenen Maßnahmen zur Eindämmung der Visaerschleichung waren erfolgreich. Die Schleusung aus der Ukraine mittels Visaerschleichung wurde empfindlich gestört. Die Schleuserorganisationen sind gezwungen, auf andere Schleusungsmethoden auszuweichen, die den Strafverfolgungsbehörden effektivere Ansätze für Bekämpfungsmaßnahmen bieten."

VII. Warnungen und Beschwerden von Schengenpartnern zur Visumerteilungspraxis des Auswärtigen Amts

In den Jahren 2000 und 2001 erreichten das Auswärtige Amt und das Bundesministerium des Innern neben den Berichten von BKA und BGS auch mehrere Warnungen und Beschwerden seitens der Schengenpartner über die Visumerteilungspraxis der deutschen Auslandsvertretungen.

Mit Schreiben vom 11. Januar 2000 (Dokument Nr. 268) berichtete die deutsche Botschaft in Lissabon erstmals über die ihr durch die portugiesische Ausländerbehörde bekannt gewordene missbräuchliche Nutzung von durch die deutsche Botschaft in Kiew erteilten Schengenvisa. Vertieft wurde diese Berichterstattung weiter mit Schreiben vom 21. Juni 2000 (Dokument Nr. 269), in dem über ein Informationstreffen der Leiter des Rechts- und Konsularwesens der EU-Botschaften mit dem Leiter der PTG-Dienststelle für Ausländer und Grenzüberwachung referiert wurde. Dieser habe die Teilnehmer im Rahmen des Treffens über die stetig wachsende Zahl von illegalen Arbeitnehmern in Portugal, die vor allem aus Moldawien, der Ukraine, Rumänien und Russland stammten, unterrichtet. Ohne ausdrückliche Thematisierung sei während dieses Gesprächs deutlich geworden, dass er die zu wenig restriktive Visaerteilungspraxis der EU-Botschaften im Allgemeinen und der deutschen Auslandsvertretung im Besonderen für diese Entwicklung verantwortlich mache.

Auch die deutsche Botschaft in Rabat berichtete am 3. Oktober 2000 über Kritik von Schengenpartnern an der modifizierten Visumpraxis des Auswärtigen Amts. Im Rahmen der Schengenrunde sei seitens der deutschen Botschaft der neue Grundsatzerlass des Auswärtigen Amts erörtert worden. Dieser habe zu massiver Kritik bei den Schengenpartnern geführt. Vor allem Frankreich, Spanien und die Niederlande hätten vor Auswirkungen auf die eigene Visa- und Zuwanderungspolitik gewarnt. Ferner sei bemängelt worden, dass die anderen Schengenstaaten nicht vorab durch die Bundesregierung über die geänderte Weisungslage informiert worden seien.

Dieser Kritik widerspricht allerdings ein Vermerk des Auswärtigen Amts vom 4. Oktober 2000, der besagt, dass in den Sitzungen der Ratsarbeitsgruppe „Visa" in Brüssel die Schengenpartner mündlich und, sofern sie über deutsche Sprachkenntnisse verfügten, auch durch Übergabe eines detaillierten Sachstandes über die neuen Maßnahmen unterrichtet worden seien. Darüber hinaus sei in dem Runderlass vom 3. März 2000 festgehalten, dass mit den neuen Regelungen nicht in das gemeinsame Visaregime der Schengenstaaten eingegriffen werde, sondern lediglich Anweisungen zur Nutzung des ausländerrechtlichen Ermessens- und Beurteilungsspielraums bei der Bearbeitung von Visaanträgen erteilt würden.

Des Weiteren unterrichtete die deutsche Auslandsvertretung in Kiew das Auswärtige Amt mit Drahtbericht vom 17. November 2000 (Dokument Nr. 205) über Beschwerden der vor Ort vertretenen Schengen-Botschaften hinsichtlich der „sehr liberalen Visapolitik Deutschlands".

Insbesondere seitens Italiens, der Niederlande, Belgiens und Portugals sei Kritik an der deutschen Visumpraxis geübt worden. Ein Vertreter der belgischen Botschaft habe darüber hinaus seine Beschwerden mit Zahlen illustriert. Von Januar bis September 2000 seien demnach 815 und im Oktober 2000 150 ukrainische Asylbewerber in Belgien festgestellt worden. Von diesen Asylbewerbern seien ca. 40 Prozent im Besitz von regulären Ausweispapieren gewesen und davon wiederum 77 Prozent mit einem Visum der deutschen Botschaft Kiew eingereist.

Aufgrund dieses Berichtes wies das Auswärtige Amt die Botschaft in Kiew mit Erlass vom 20. November 2000 an, bei erneuter Anfrage der belgischen Botschaft zu klären, welche Kategorien von Visa die Betroffenen besessen hätten (Touristenvisa, Geschäftsvisa o. Ä.). Ferner sollte klargestellt werden, ob die genannten Asylbewerber überhaupt ein Visum unter Beachtung des neuen Grundsatzerlasses vom 3. März 2000 erhalten hätten, das ihnen vor der neuen Weisungslage negativ beschieden worden wäre.

Mit Schreiben vom 29. Mai 2001 (Dokument Nr. 270) informierte schließlich der Abteilungsleiter Bundesgrenzschutz im Bundesministerium des Innern den Leiter der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts, Dr. Gerhard Westdickenberg, über eine Beschwerde der französischen Grenzpolizei hinsichtlich der Visumerteilung durch deutsche Auslandsvertretungen. So heißt es in dem Schreiben wörtlich:

„Nach französischer Darstellung wurden allein im April diesen Jahres an der spanisch-französischen Grenze 204 Personen nach Frankreich zurückgewiesen, von denen 156 Personen im Besitz von Visa waren, die durch deutsche Auslandsvertretungen (besonders durch die Vertretung in Kiew) ausgestellt wurden. Hierbei drängte sich der Eindruck auf, dass die Visa nicht für einen touristischen Aufenthalt in Frankreich bestimmt waren, sondern für eine Arbeitsaufnahme in Spanien. Die französische Seite sprach relativ offen die Frage der Visaerschleichungen mittels fingierter Einladungen sowie die Kontrolle dieser Einladungen durch deutsche Auslandsvertretungen an.“

Dr. Gerhard Westdickenberg, der auch als Zeuge vor dem Untersuchungsausschuss aussagte, bestätigte in seinem Antwortschreiben (Dokument Nr. 271), dass auch er in den vergangenen Monaten die Vielzahl der Fälle zur Kenntnis genommen habe, in denen zu besorgen gewesen wäre, dass die Reisenden ihren wahren Aufenthaltszweck gegenüber den Konsularbeamten verschleierten.

Wie aus der von der französischen Grenzpolizei übergebenen Liste hervorgehe, sei aber nicht nur die deutsche Botschaft in Kiew von dieser Entwicklung betroffen. Vielmehr sei das schwierige Umfeld, in dem die Konsulardienststellen der EU-Mitgliedstaaten in Kiew ihrer Pflicht nachgingen, ursächlich für diese Problematik.

Die besondere Situation in Kiew sei daher auch Anlass einer Reise der Rats-Arbeitsgruppe „Visa“ nach Kiew vom 31. Mai bis 1. Juni 2001 gewesen. Im Rahmen dieser Reise sei insbesondere die Visumerteilung an Antragsteller, die ihre Anträge über akkreditierte Reisebüros einreichten, in Augenschein genommen worden. Die Rats-Arbeitsgruppe habe dabei festgestellt, dass gerade diese Reisenden ein erhöhtes Risiko darstellten, da sie sich den Umstand zu Nutze machten, nicht persönlich bei den Auslandsvertretungen vorsprechen zu müssen. Als Folge der Beratungen der Rats-Arbeitsgruppe „Visa“ am Dienstort Kiew habe das AA seine Botschaft angewiesen, die Praxis der anderen EU-Mitgliedstaaten zu übernehmen und umfangreichere Belege zur sozialen und beruflichen Lage auch von denjenigen Antragstellern zu verlangen, die im Rahmen des Reisebüroverfahrens ihre Anträge stellten.

Darüber hinaus wurde – wie schon oben dargestellt – mit Erlass vom 3. August 2000 die persönliche Vorsprache im Reisebüroverfahren wieder eingeführt.

G. Erkenntnisse zum Umfang der durch Schleusungskriminalität möglicherweise verursachten Folgen in den Bereichen Schwarzarbeit, Prostitution und Menschenhandel

Der Ausschuss hatte nach seinem Einsetzungsantrag schließlich auch die Frage zu untersuchen, ob und gegebenenfalls inwieweit durch Mitglieder der Bundesregierung oder durch andere Personen im Verantwortungsbereich der Bundesregierung Schwarzarbeit, Prostitution, Frauenhandel oder sonstige Kriminalität, wie z. B. das gewerbs- und bandenmäßige Einschleusen von Ausländern, ermöglicht oder erleichtert wurde.

I. Erkenntnisse zum Umfang legendierter Schleusungen

Erkenntnisse zum Unfang illegaler Schleusungen sind schwer zu gewinnen. Dies beruht darauf, dass es sich bei der legendierten Schleusung um ein so genanntes Kontrolldelikt handelt, dessen statistische Erfassung schwierig ist.

Kontrolldelikte sind Straftaten, deren Auftreten überhaupt erst durch Kontrollen der Polizei oder anderer Sicherheitsbehörden festzustellen ist; ohne Kontrolle bleiben sie in der Regel unbemerkt.

Die Anzahl der so festgestellten Kontrolldelikte sagt deshalb wenig über die entsprechende Dunkelziffer aus. So kann es durch stärkere Kontrollen zu einer erhöhten Anzahl festgestellter Taten kommen, obwohl die Anzahl der tatsächlichen Taten gleich geblieben oder sogar wegen des Kontrolldrucks gesunken ist. Die Anzahl der festgestellten Taten kann aber auch auf gleichem Niveau verbleiben oder infolge seltenerer Kontrollen sogar sinken, obwohl die Zahl der begangenen Taten sich zwischenzeitlich erhöht hat.

Dies bestätigte auch der Zeuge Bernhard Falk, Vizepräsident beim Bundeskriminalamt (BKA), im Rahmen seiner Vernehmung durch den Ausschuss:

„Sie [die Kontrollkriminalität] wird den Strafverfolgungsbehörden nur im Ausnahmefall durch Opfer, sonst Geschädigte oder Dritte angezeigt und vollzieht sich in der großen Masse der Fälle im statistisch nicht erfassbaren und auch mit großem empirischen Aufwand republikweit nicht annähernd seriös beschreibbaren Dunkelfeld, ist aber in großem Ausmaß reale und oft auch schwere Kriminalität."

Auch der Zeuge Thomas Spang, Kriminaldirektor des LKA Berlin und derzeitig beim BGS tätig, ging im Rahmen seiner Aussage auf die Problematik der Kontrollkriminalität ein. Er erläuterte, dass anlässlich der Feststellung legendierter Schleusungen Untersuchungen durchgeführt worden seien, die das Dunkelfeld der Kontrollkriminalität aufhellen sollten. Eine mengenmäßige Bezifferung sei jedoch nicht möglich gewesen. Er erläuterte:

„Wir unterscheiden (…) erst mal die klassische Schleusung. Das ist der illegale Personentransfer mittels Fahrzeugen, versteckt, über die grüne Grenze. Das war ein Bereich, dem wir uns seit 95 erst mal gewidmet hatten.

Den Bereich der Visaerschleichung unter Vorspiegeln falscher Tatsachen, diesen – wenn ich den mal so bezeichnen darf – Königsweg, haben wir dann insofern auch festgestellt, als wir diese Person mit ihren Ausweispapieren, mit dem Visum festgestellt haben. Wir sprechen in diesem Fall von so genannten legendierten Schleusungen. (…)

Eine mengenmäßige Bezifferung kann ich aus der Erinnerung nicht mehr angeben. Ich weiß nur, dass wir seit 95, als ich Inspektionsleiter für den Bereich war, immer mehr für den Bereich der legendierten Schleusung durch faktisches Handeln zuständig wurden. „Faktisches Handeln" heißt: Wir haben hier einen Bereich des Kontrolldeliktes. Je mehr wir in diesem Bereich getan haben, umso mehr haben wir erfahren."

Auch die so genannten Schleuserprozesse (vgl. oben Teil B.) liefern nur punktuelle Erkenntnisse über die Anzahl möglicherweise geschleuster Personen, weil auch hier das Dunkelfeld verborgen bleibt. So führte der Zeuge Bernhard Falk hierzu in seiner Vernehmung Folgendes aus:

„Das B.-Verfahren der Staatsanwaltschaft Köln ist bekannt. Die Tatzeiten lagen in den Jahren 2000 und 2001. Festgestellt worden sind in den Ermittlungen etwa 4.000 geschleuste Personen. Barg selbst soll in der Hauptverhandlung etwa 8.000 Schleusungsfälle eingeräumt haben. (…)

Das so genannte Wiesenrand-Verfahren der Staatsanwaltschaft Münster: Tatzeiten ebenfalls 2000 und 2001, circa 16 500 Geschleuste.(…)

Das Verfahren der Staatsanwaltschaft Memmingen, das sich auch mit dem so genannten Reisebüroverfahren und dem Gebrauch von Reiseschutzpässen der Reise-Schutz AG auseinander gesetzt hat: Tatzeit hier zwischen Januar 2000 und Juni 2002 und es gab 2 930 Geschleuste in 162 Tathandlungen.(…)

Viertes und letztes Beispiel ist ein Verfahren der Staatsanwaltschaft Heidelberg: ähnlicher Zeitraum, Januar 2000 bis Juni 2002, 1.302 Geschleuste in 107 Tathandlungen."

Der genaue Umfang der legendierten Schleusungen, die im Untersuchungszeitraum tatsächlich stattgefundenen haben, ist daher nicht zuverlässig feststellbar.

II. Erkenntnisse zum Schicksal der geschleusten Personen

Ähnliche Schwierigkeiten bereitet die Folgefrage nach Verbleib und Schicksal der geschleusten Personen nach ihrer Einreise in den Schengenraum. Dabei wurden häufig öffentliche Vermutungen angestellt, eine Vielzahl der Geschleusten sei illegaler Beschäftigung nachgegangen oder Opfer von Prostitution geworden.

1. Erkenntnisse aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS)

Ein erster Ansatzpunkt zur Bestimmung der möglichen negativen Folgen legendierter Schleusungen könnte in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) zu finden sein.

a) Funktion der PKS

Die PKS dient in erster Linie der Beobachtung von Kriminalität, insbesondere der Untersuchung des Umfangs und der Zusammensetzung des Tatverdächtigenkreises und darüber hinaus der Veränderung von Kriminalitätsquoten. Ferner bezweckt sie die Erlangung von Erkenntnissen für die vorbeugende und verfolgende Verbrechensbekämpfung, für organisatorische Planungen und Entscheidungen sowie für kriminologisch-soziologische Forschungen und kriminalpolitische Maßnahmen.

b) Inhalt der PKS

In der PKS erfasst werden die polizeilich bekannt gewordenen und endbearbeiteten Straftaten einschließlich der vom Zoll bearbeiteten und mit Strafe verhängten Rauschgiftdelikte.

Nicht aufgeführt sind dagegen Ordnungswidrigkeiten, Staatsschutz- und Verkehrsdelikte (wohl aber die §§ 315, 315b StGB und § 22a StVG). Nicht berücksichtigt werden ferner Taten, die außerhalb der Bundesrepublik Deutschland begangen wurden, sowie Verstöße gegen strafrechtliche Landesgesetze, mit Ausnahme der einschlägigen Vorschriften in den Landesdatenschutzgesetzen.

Der Erfassung der Straftaten liegt ein teils unter strafrechtlichen, teils unter kriminologischen Aspekten aufgebauter Strafenkatalog zugrunde.

Bundeseinheitlich wird seit dem 1. Januar 1971 eine so genannte Ausgangsstatistik geführt. Die bekannt gewordenen Straftaten werden erst nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen, aber noch vor Aktenabgabe an Staatsanwaltschaft oder Gericht erfasst. Das Zahlenmaterial wird von den Landeskriminalämtern in tabellarischer und damit bereits festgelegter Form dem BKA übermittelt und hier zur PKS für die Bundesrepublik Deutschland zusammengefasst.

Die Fallerfassung in der PKS unterliegt bestimmten Regeln:

So dürfen in der PKS nur Fälle mit hinreichend konkretisierten Daten erfasst werden. Daher müssen überprüfbare Anhaltspunkte zumindest hinsichtlich Tatbestand, Tatort/Tatörtlichkeit und Tatzeit/Tatzeitraum vorliegen. Vage, nicht überprüfbare Angaben genügen nicht.

Jede im Rahmen eines Ermittlungsvorgangs bekannt gewordene rechtswidrige Handlung ist dabei ohne Rücksicht auf die Zahl der Geschädigten lediglich als singulärer Fall zu erfassen. Hierzu zählen auch in Tateinheit bzw. natürlicher Handlungseinheit begangene Straftaten nach § 52 StGB.

Werden bei der späteren Bearbeitung eines Ermittlungsvorganges weitere rechtswidrige Handlungen desselben Tatverdächtigen ermittelt, die derselben Kategorie zuzuordnen wären, lösen sie bei unmittelbarem räumlichen Zusammenhang unabhängig von der ein- oder mehrmaligen Entschlussfassung keine weitere Erfassung aus.

Daher wird bei unerlaubter Einreise und anschließendem illegalen Aufenthalt nur die unerlaubte Einreise – sofern sie hinreichend konkretisiert ist – als Delikt in der PKS erfasst.

c) PKS aus den Jahren 1984 bis 2004

Folgende Zahlen zur Entwicklung der Tatverdächtigenanteile Nichtdeutscher liegen für die Jahre 1984 bis 2004 vor:

Jahr	Straftaten insgesamt			Straftaten insgesamt ohne Straftaten gegen AusländerG und AsylverfahrenG		
	Tatverdächtige insgesamt (100 %)	Nichtdeutsche		Tatverdächtige insgesamt (100 %)	Nichtdeutsche	
		absolut	in %		absolut	in %
1984	1 254 213	207 612	*16,6*	1 209 756	165 705	*13,7*
1985	1 290 999	231 868	*18,0*	1 237 083	180 181	*14,6*
1986	1 306 910	252 018	*19,3*	1 246 193	193 703	*15,5*
1987	1 290 441	258 326	*20,0*	1 236 540	206 863	*16,7*
1988	1 314 080	286 744	*21,8*	1 247 563	223 848	*17,9*
1989	1 370 962	336 016	*24,5*	1 285 534	254 737	*19,8*
1990	1 437 923	383 583	*26,7*	1 349 912	299 415	*22,2*
1991	1 466 752	405 545	*27,6*	1 382 713	324 864	*23,5*
1992	1 581 734	509 305	*32,2*	1 459 654	390 861	*26,8*
1993	2 051 775	689 920	*33,6*	1 849 520	492 919	*26,7*
1994	2 037 729	612 988	*30,1*	1 848 087	430 075	*23,3*
1995	2 118 104	603 496	*28,5*	1 929 344	422 846	*21,9*
1996	2 213 293	625 585	*28,3*	2 019 186	440 904	*21,8*
1997	2 273 560	633 480	*27,9*	2 081 304	452 503	*21,7*
1998	2 319 895	628 477	*27,1*	2 122 307	441 694	*20,8*
1999	2 263 140	601 221	*26,6*	2 073 194	422 871	*20,4*
2000	2 286 372	589 109	*25,8*	2 106 900	421 517	*20,0*
2001	2 280 611	568 384	*24,9*	2 107 284	405 929	*19,3*
2002	2 326 149	566 918	*24,4*	2 163 629	415 526	*19,2*
2003	2 355 161	553 750	*23,5*	2 212 424	421 372	*19,0*
2004	2 384 268	546 985	*22,9*	2 267 920	438 775	*19,3*

Dabei wurden in den Jahren 1984 bis 1990 lediglich die alten Bundesländer, in den Jahren 1991 bis 1992 die alten Bundesländer mit Gesamt-Berlin und ab 1993 das gesamte Bundesgebiet der Analyse unterzogen.

Erkennbar ist, dass der Anteil der Nichtdeutschen an allen Tatverdächtigen seit 1993 kontinuierlich zurückgegangen ist, obwohl er noch zu Beginn der 90er Jahre infolge der politischen Umbruchsituation in den osteuropäischen Staaten, der Konfliktlage auf dem Balkan und der Grenzöffnung im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung einen „historischen Höchststand" erreicht hatte.

Auch Bundesminister Joseph Fischer merkte im Rahmen seiner Zeugenvernehmung an, dass in der Kriminalitätsstatistik keine Angaben über eine Zunahme der Kriminalität nichtdeutscher Täter zu finden seien. Hierzu führte er aus:

„Erster Vorwurf: Wir hätten die Tür aufgemacht für Kriminalität; es wären in hohem Maße Kriminelle gekommen. Die Kriminalstatistik gibt das nicht her. Der Anteil ukrainischer Straftäter bleibt gleich bleibend niedrig."

d) Aussagekraft der PKS

Fraglich ist jedoch, ob die vorgenannten Zahlen ein getreues Spiegelbild der Kriminalitätswirklichkeit liefern oder lediglich eine mehr oder weniger starke Annäherung an die Realität darstellen.

In diesem Zusammenhang ist zunächst darauf hinzuweisen, dass in der PKS selbstverständlich nur die amtlich bekannt gewordenen Straftaten, das so genannte Hellfeld, erfasst werden können. Zum Dunkelfeld der nicht bekannt gewordenen Straftaten trifft die PKS dagegen keine Aussage.

Aufklärung könnte nur eine diesbezügliche Dunkelfeldforschung bringen, die der systematischen und methodischen Erschließung und Aufarbeitung des vorhandenen Wissens über Kriminalität und kriminelles Verhalten dient.

Aufschlussreiche Untersuchungen mit hinreichenden Ergebnissen liegen hierzu jedoch nicht vor. Der Zeuge Bernhard Falk bestätigte dies während seiner Befragung und bekundete:

„Wissenschaftliche Untersuchungen des strukturellen Dunkelfeldes – Dunkelfeldforschung, Opferbefragung; was so die Methoden sind – der einschlägigen Deliktsfelder sind uns in diesem Zusammenhang nicht bekannt geworden. Es gibt sie allem Anschein nach auch nicht. Ein Auswertungsansatz in Richtung einer punktuellen Aufhellung des Dunkelfeldes war zum Beispiel das ‚Wostok' genannte Projekt des Bundeskriminalamtes.

Es hat sich allerdings systematisch mit der illegalen Schleusung durch Visaerschleichung befasst, nicht mit dem qualitativen oder auch quantitativen Ausmaß von sonstigen Verstößen gegen das Ausländerrecht, die damit zusammenhängen, oder von Menschenhandelsstraftaten, von sonstigen Straftaten oder gar mit einem außerstrafrechtlichen Phänomen wie Prostitution."

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass es sich bei der PKS um eine reine Ausgangsstatistik handelt, die somit auf dem Erkenntnisstand bei Abschluss der polizeilichen Ermittlungen beruht. Die Aktualität der PKS wird folglich durch Straftaten mit langer Ermittlungsdauer gemindert.

Ferner können sich auch durch den Ort der Tathandlungen weitere Einschränkungen für die Aussagekraft der PKS ergeben. Straftaten, die zwar im Ausland begangen worden sind, deren Erfolg aber im deutschen Inland eingetreten ist, werden in der PKS nicht erfasst.

Die PKS ist daher in ihrer Aussagekraft beschränkt und kann somit nicht als hinreichender Beweis für die Zunahme oder Abnahme der hier behandelten Deliktsformen dienen. Hierzu stellte auch der Zeuge Falk im Rahmen seiner Aussage vor dem Ausschuss fest:

„Der fachkundige Blick in die deutsche Polizeiliche Kriminalstatistik (…), auf die, jedenfalls Medienberichten zufolge, im Zusammenhang mit der Arbeit des Untersuchungsausschusses von verschiedenen Seiten abgehoben wurde, führt nämlich kaum zu aussagefähigen Ergebnissen, soweit auf diese Weise bewiesen werden sollte, dass es durch die in Rede stehende Visaerteilungspraxis generell zu keinen nennenswerten Auswirkungen auf die Kriminalitätslage in Deutschland gekommen sei oder speziell keine signifikanten Zunahmen zum Beispiel des Menschenhandels und der im Kontext damit oft genannten so genannten Zwangsprostitution zu verzeichnen gewesen seien. Auch das Gegenteil kann übrigens aus der Natur der Sache heraus nicht mit der PKS und auch nicht mit den Fall- und Opferzahlen aus polizeilichen Lagebildern, zum Beispiel zum Menschenhandel, belegt werden."

Allerdings wies der Zeuge Bernhard Falk auf eine polizeistatistische Entwicklung hin, die auf einen Kriminalitätsanstieg im relevanten Deliktsbereich hindeuten könnte:

„Mit der gebotenen Vorsicht weise ich denn auch auf die folgende Darstellung einer polizeistatistischen Entwicklung hin, die von potenzieller Relevanz sein könnte – ich bleibe bewusst im Konjunktiv –: Entgegen dem langjährigen Trend bei den nicht deutschen Tatverdächtigen, den die Polizeiliche Kriminalstatistik ausweist (…) weisen die so genannten visakritischen Jahre – gestatten Sie mir diesen Ausdruck – beispielsweise für Tatverdächtige aus der Ukraine und aus Russland eine Zunahme auf."

Andererseits sei aber auch nicht auszuschließen, dass diese Trends auf andere Ursachen zurückzuführen sein könnten:

„Der Kausalzusammenhang zwischen der Visaerteilungspraxis und diesen PKS-Trends ist allein durch den Blick auf diese Zahlen nicht seriös belegbar. Um hier zu belastbaren Ergebnissen zu kommen, müssten die seinerzeit erfassten Fälle oder Fallkomplexe durch Aktenstudium und Sachbearbeiterbefragungen detailliert untersucht werden. Andere Ursachen für diese Entwicklungen sind nämlich nicht auszuschließen."

2. Einzelhinweise und Vermutungen zum Schicksal der geschleusten Personen

Die vom Ausschuss vernommenen Zeugen konnten dennoch vereinzelt Angaben zu Erkenntnissen über den Verbleib geschleuster Personen machen.

a) Schwarzarbeit in Deutschland und anderen Schengenstaaten

Der Zeuge Bernhard Falk erwähnte, dass dem BKA in diesem Kontext aus Italien, Portugal und Spanien allgemeine Meldungen zugegangen seien, die darlegten, dass geschleuste Personen der illegalen Arbeitsaufnahme nachgegangen seien, was „gemeinhin“ als Schwarzarbeit bezeichnet werde.

Die Länder hätten in ihrer Berichterstattung keine Quantifizierung vorgenommen, es sei lediglich von „großen Zahlen“ und einem „großen Umfang“ die Rede gewesen. Er umschrieb dies mit den Worten:

„Es war immer nur von großen Zahlen und einem großen Umfang die Rede. Es ist dann ja auch bekannt geworden, dass diese Länder – vor allem Spanien und Portugal – teilweise nachträgliche Legalisierungen vorgenommen haben. Ich glaube, 2003 sollen in Portugal – das ist jetzt aber sehr spekulativ; ich erinnere mich nicht genau – etwa 40.000 Ukrainer nachträglich mit einem legalen Status versehen worden sein. In dieser mehr allgemeinen Form sind diese Berichte an das Bundeskriminalamt herangetragen worden.“

Die vom Ausschuss vernommenen Beamten vom BGS und BKA – die Zeugen Ludwig Rippert, Eckehart Wache, Maik Hövelmeier und Lars Rückheim – bestätigten ebenfalls, dass geschleuste Personen zur Arbeitsaufnahme vorwiegend nach Portugal, Italien und Spanien gereist sein sollen. Über diese Tendenz hätten der BGS und das BKA vorwiegend durch den Informationsaustausch mit ausländischen Partnerorganisationen im Schengen-Raum erfahren. Portugal soll diesen Informationen zufolge zudem durch die bei Nachweis eines Arbeitsverhältnisses erfolgte Legalisierung weitere Anreize geschaffen haben.

Dies wird auch in einem „Quartalsbericht über die grenzpolizeiliche Lage an den Grenzen der Ukraine“ aus dem Jahre 2002 belegt. Dabei wird unter anderem auf eine Pressemitteilung des ukrainischen Außenministeriums verwiesen, wonach sich rund 1,5 Millionen Ukrainer illegal im Ausland aufhalten würden. Allein in Portugal hätten im Jahre 2001 insgesamt 48 000 ukrainische Staatsangehörige im Rahmen des dortigen Legalisierungsverfahrens einen Aufenthaltstitel erhalten.

Ebenso wird in einem Fernschreiben der deutschen Botschaft in Kiew vom 26. November 2003 an das Auswärtige Amt auf die illegale Immigration ukrainischer Staatsangehöriger in die EU hingewiesen und dargelegt, dass dies durch die schlechte soziale Lage im Land hervorgerufen würde. Inhaltlich wird folgende Situation umschrieben:

„Für Ukrainer selbst gibt es keine ausreichende soz. Absicherung; nach einem Frühjahrsbericht der hiesigen Menschenrechtsbeauftragten leben 27 % der Ukrainer unter der Armutsgrenze, (…).

Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass viele Ukrainer Arbeit im Ausland suchen: Nach Angaben der Menschenrechtsbeauftragten befinden sich z. Z. bis zu 7 Mio. Ukrainer meist illegal im Ausland, mind. ein Fünftel der arbeitsfähigen Bevölkerung! (…)

Bei der Mehrheit der sog. Arbeitsmigranten handelt es sich um Saisonarbeiter, die ihr Geld (…) an Familienangehörige in der UKR schicken.“

Der Zeuge Ludwig Rippert, Polizeivollzugsbeamter beim Bundesgrenzschutz, legte in seiner Aussage vor dem Ausschuss dar, dass sich die Erkenntnisse des BGS in erster Linie auf Informationen von Schengen-Partnern gestützt hätten. Er führte dazu aus:

„Wir haben ein Netz von Verbindungsbeamten, über die wir Erkenntnisse und Informationen austauschen. Speziell im Zusammenhang mit Schleusungen ukrainischer Staatsangehöriger hatten wir Informationen von unseren französischen Kollegen von der Grenzpolizei, die Auffälligkeiten an der spanisch-französischen Grenze festgestellt haben.“

Auch der Zeuge Eckehart Wache, Leitender Polizeidirektor beim Bundesgrenzschutz, wusste zu berichten, dass die Ermittlungsbeamten durch Rückreisebefragungen in Erfahrung gebracht hätten, dass große Teile der Personen, die etwa mit Sichtvermerken der deutschen Botschaft in Kiew in den Schengenraum eingereist seien, sich in Portugal zur Arbeitsaufnahme aufgehalten hätten.

Er erläuterte weiter, dass nach einem bestimmten Zeitraum – beispielsweise nach Ende der Erntesaison in Portugal – die Menschen wieder nach Hause gefahren seien. Bei den durchgeführten Rückreisekontrollen hätten die Beamten dann den tatsächlichen Reisezweck der vermeintlichen „Touristen“ festgestellt. Der Zeuge Eckehart Wache gab hierzu die Einschätzung ab:

„Ich denke, dass der Reisezweck dort eher zu 100 Prozent Beschäftigung war. Ob das dann Schwarzarbeit ist, weil sie dort möglicherweise keine Arbeitserlaubnis bekamen, oder ob es vielleicht keine Schwarzarbeit war, weil sie sich zum Teil vielleicht sogar sofort haben legalisieren lassen – was vielleicht möglich ist, was ich nicht weiß –, ist eine andere Frage. Insofern ist es nicht zwangsläufig Schwarzarbeit. Aber diejenigen, die nach Portugal und Spanien wollten und gegangen sind, wollten dort arbeiten.“

Er erwähnte ferner, dass die Busse mit den „Schwarzarbeitern“ schon zum Teil bei ihrer Einreise aufgefallen seien. Jedoch hätten diese entsprechende Legenden zu präsentieren gewusst, die sie lediglich als Touristen auswies. Zur Glaubhaftmachung wären sogar – beispielsweise – Hotelbuchungen vorgelegt worden, sodass keine weitere Verfolgung in Frankreich, Spanien oder Portugal stattgefunden hätte:

„Es wurde letztendlich gegen kein Gesetz verstoßen, jedenfalls weder vom Busfahrer noch von den betreffenden

Personen. Uns blieb nichts weiter übrig, als sie fahren zu lassen."

Ebenso bestätigte der Zeuge Maik Hövelmeier, Polizeihauptmeister beim Bundesgrenzschutz, dass das Hauptziel zur Arbeitsaufnahme Südeuropa gewesen sei:

„Die Treffer oder die Erkenntnisse, die wir zu den Personen haben, zeigten ganz eindeutig eine Schwerpunktverlagerung nach Südeuropa, dort häufig im Bau- oder im Lebensmittel-, landwirtschaftlichen Sektor. Einige wenige sind hier in Deutschland erfasst worden. Man kann wirklich nur Vermutungen anstellen, was die Leute hier gemacht haben."

Auch Bundesminister Otto Schily erklärte, dass nach seinem Kenntnisstand Ukrainer zur Arbeitsaufnahme insbesondere nach Portugal gereist seien, weil es dort Legalisierungsmaßnahmen für Personen, die sich zuvor illegal im Land aufhielten, aber einen Arbeitsvertrag vorweisen konnten, gegeben habe. Er untermauerte dies mit folgenden Zahlen:

„Allein im Jahr 2001 wurden auf diese Weise von der portugiesischen Einwanderungsbehörde – so ist mir das von meinem Hause berichtet worden – circa 131.000 Aufenthaltsgenehmigungen an illegal eingewanderte Personen erteilt."

Der Zeuge Lars Rückheim, Kriminalhauptkommissar im BKA, berichtete ferner, dass nach Rückfrage bei den portugiesischen Behörden über die Unterbringung der ukrainischen Staatsangehörigen vor Ort Folgendes in Erfahrung gebracht werden konnte:

„Eine offene Szene oder einen Arbeiterstrich, wie es derzeit in den Medien berichtet wird, konnte man in Portugal nicht verzeichnen. Die Personen sind dort unten teilweise in Wohnungen verteilt worden."

Den deutschen Beamten hätten dagegen zum damaligen Zeitpunkt keine oder nicht ausreichende Erkenntnisse darüber vorgelegen, wie die Organisation bzw. Vermittlung der in Deutschland ankommenden Ukrainer vonstatten gegangen sei. Es habe lediglich Hinweise auch aus verschiedenen Ermittlungsverfahren gegeben, wonach ein Großteil wohl zunächst nach Berlin verbracht worden sei. Von Berlin aus habe durch verschiedene Organisationen eine weitere Verteilung stattgefunden.

So gab auch der Leitende Oberstaatsanwalt Egbert Bülles von der Kölner Staatsanwaltschaft vor dem Untersuchungsausschuss die Einschätzung ab, dass nur wenige der mit deutschen Schengenvisa Eingereisten in Deutschland geblieben seien. Er umschrieb das sich für ihn aus den Ermittlungen ergebende Bild so:

„Ich schätze, 90 Prozent der mit deutschen Schengen-Visa Eingereisten sind nach Portugal, Spanien, Frankreich gegangen."

Der Zeuge Egbert Bülles beklagte auch, dass es schwierig sei, die Schwarzarbeit mit Zahlen zu belegen. Er sagte dazu:

„Ich habe (…) nach den Zahlen zum Arbeiterstrich nachgefragt. (…) Die Polizei sagt immer: Es ist unheimlich schwierig, nachzuweisen, dass sie illegal arbeiten, wenn sie da auf dem Parkplatz oder sonst wo stehen. Man müsste die verfolgen, nachgucken und dann eine Razzia auf Baustellen machen. Dafür war aber kein Personal da. – Das ist also eigentlich nie gemacht worden."

Für die Überwachung von Schwarzarbeit und die damit verbundenen Razzien sind zudem die deutschen Zollbehörden zuständig, die aber erst seit dem Jahr 2004 zur Sammlung von Angaben über ausländische Schwarzarbeiter für die Bundesstatistiken verpflichtet sind. Demzufolge liegt aus den Vorjahren kein Zahlenmaterial vor, aus dem Schlüsse zum Ausmaß der Schwarzarbeit in Deutschland gezogen werden könnten.

Bundesminister Otto Schily berichtete vor dem Ausschuss jedoch von Maßnahmen, die getroffen worden seien, um in Zukunft das Aufkommen illegaler Arbeitsaufnahme auch in Deutschland näher zu erforschen:

„Dazu bedarf es einer intensiven behördenübergreifenden Zusammenarbeit. Nur wenn die Polizeien des Bundes und der Länder mit anderen Behörden eng zusammenarbeiten, ist es möglich, die Schleusungskriminalität und damit unmittelbar zusammenhängende Straftaten effektiv und nachhaltig zu bekämpfen, unerlaubte Einreisen nach Deutschland zu verhindern sowie den illegalen Aufenthalt von Ausländern in Deutschland zu unterbinden. Aus diesem Grunde haben die Abteilung P und BGS ein Konzept zur Einrichtung eines Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrums Schleusungskriminalität von BKA und BGS erarbeitet.

Das GASS, das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum Schleusungskriminalität, nahm mit Wirkung vom 1. November 2004 seine Tätigkeit beim Bundeskriminalamt in Wiesbaden auf. Es wird von einer Doppelspitze von BKA und BGS geleitet. Die Zollverwaltung – Finanzkontrolle Schwarzarbeit – hat seit dem 18. April 2005 einen Beamten zum GASS entsandt, da die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, welche die illegale Beschäftigung bekämpft, häufig Verbindungen zur Schleusungskriminalität nachweisen kann. Daneben haben bereits einige Bundesländer ihre Unterstützung signalisiert und die projektbezogene Entsendung von Beamten in Aussicht gestellt."

Zusammenfassend konnte der Ausschuss somit lediglich feststellen, dass ein Großteil der geschleusten Personen in Südeuropa einer illegalen Beschäftigung nachgegangen ist. In welchem Ausmaß es in Deutschland zu Schwarzarbeit gekommen ist, konnte dagegen nicht ermittelt werden.

b) (Zwangs-)Prostitution und Menschenhandel

Ein weiterer Komplex, mit dem sich der Ausschuss in seiner Beweisaufnahme wiederholt beschäftigt hat, betrifft die mögliche Förderung von (Zwangs-)Prostitution und Menschenhandel im Zusammenhang mit legendierten Schleusungen.

aa) BKA-Lagebild Menschenhandel

Der Ausschuss beschäftigte sich im Rahmen seiner Untersuchungen zu diesem Themenkomplex auch mit dem BKA-Lagebild Menschenhandel und den hieraus zu gewinnenden Erkenntnissen.

aaa) Inhalt und Funktion

Das Lagebild Menschenhandel des BKA wird in erster Linie für die polizeiliche Praxis erstellt und dient der Darstellung der zu beobachtenden Entwicklungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht.

So basiert das Lagebild Menschenhandel auf den Daten zu Ermittlungsverfahren, welche die Polizei in dem betreffenden Jahr wegen des Verdachts des Menschenhandels im Sinne der § 180b (Menschenhandel) und § 181 (Schwerer Menschenhandel) StGB eingeleitet hat. Im Unterschied zur PKS als Ausgangsstatistik werden beim Lagebild Menschenhandel Daten der Eingangsstatistik wiedergegeben. Soweit die Einleitung und der Abschluss des Ermittlungsverfahrens im Erhebungszeitraum liegen, werden auch die jeweiligen Abschlussdaten des Verfahrens – anders als bei der PKS – berücksichtigt. Während in der PKS einzelne Fälle gezählt werden, werden im Lagebild auch komplexe Verfahren dargestellt. Dies erklärt, warum die Zahlen aus beiden Statistiken nicht vergleichbar sind.

bbb) BKA-Lagebilder Menschenhandel 1999 bis 2003 – Nationalität der Opfer im Überblick

	Jahr									
	1999		**2000**		**2001**		**2002**		**2003**	
	Anzahl (N)	**%**	**Anzahl (N)**	**%**	**Anzahl (N)**	**%**	**Anzahl (N)**	**%**	**Anzahl (N)**	**%**
MOE-Staaten	**716**	***89,4***	**755**	***81,5***	**681**	***69,0***	**708**	***87,3***	**988**	***80,0***
darunter u. a.:										
Litauen	88	*11,0*	162	*17,5*	119	*12,1*	119	*14,7*	62	*5,0*
Russland	91	*11,4*	140	*15,1*	73	*7,4*	143	*17,6*	317	*25,7*
Ukraine	174	*21,7*	115	*12,4*	128	*13,0*	86	*10,6*	103	*8,3*
Polen	115	*14,4*	74	*8,0*	84	*8,5*	82	*10,1*	91	*7,4*
Tschech. Rep.	55	*6,9*	74	*8,0*	–	–	–	–	–	–
Lettland	20	*2,5*	43	*4,6*	40	*4,1*	24	*3,0*	64	*5,2*
Weißrussland	47	*5,9*	40	*4,3*	140	*14,2*	–	–	–	–
Bulgarien	–	–	–	–	–	–	91	*11,2*	128	*10,4*
Rumänien	–	–	–	–	–	–	47	*5,8*	143	*11,6*
Insgesamt	**801**	***100,0***	**926**	***100,0***	**987**	***100,0***	**811**	***100,0***	**1235**	***100,0***

Quelle: www.bka.de

ccc) BKA-Lagebild 1999

Das Lagebild des Jahres 1999 weist mit insgesamt 257 Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit Menschenhandel und schwerem Menschenhandel nach den §§ 180b und 181 StGB einen Rückgang von 19,2 Prozent im Vergleich zum Vorjahr aus.

Erkennbar sind auch Veränderungen hinsichtlich der Nationalitäten der Opfer. Nach wie vor kommt die überwiegende Anzahl der Frauen aus den MOE-Staaten (88,9 Prozent). Allerdings ist auffällig, dass sich die Herkunft der Frauen von den direkt an Deutschland angrenzenden Ländern wie Polen und der Tschechischen Republik weiter nach Osten verschiebt und die Mehrzahl der Frauen nunmehr aus der Ukraine stammt. Auffallend hoch – in Relation zur Bevölkerungszahl – ist nach wie vor der Anteil der Frauen aus Litauen und Lettland.

ddd) BKA-Lagebild 2000

Das BKA-Lagebild des Jahres 2000 verzeichnet eine im Vergleich zum Vorjahr um 25 Prozent gestiegene Anzahl an Ermittlungsverfahren im Bereich Menschenhandel. Dies ist allerdings im Gesamtvergleich seit 1994 die drittniedrigste Zahl.

Wie auch in den Jahren zuvor kommt die überwiegende Anzahl der Opfer aus den MOE-Staaten (81,5 Prozent). Die Anzahl der Opfer aus der Ukraine ist rückläufig.

eee) BKA-Lagebild 2001

Dem BKA-Lagebild des Jahres 2001 liegen insgesamt Informationen zu 273 gemeldeten Ermittlungsverfahren vor. Damit ist deren Anzahl im Vergleich zum Vorjahr um 15 Prozent zurückgegangen. Im Vergleich dazu erfasste die PKS im Referenzzeitraum 746 Fälle.

Wiederum wird deutlich, dass die überwiegende Anzahl der Opfer – nämlich 69 Prozent – aus den mittel- und osteuropäischen Staaten stammt. Auch im Jahre 2001 waren Frauen aus Litauen und Lettland am stärksten von Menschenhandelsdelikten betroffen.

fff) BKA-Lagebild 2002

Die im Lagebild des BKA aus dem Jahre 2002 ausgewiesene Anzahl der Ermittlungsverfahren in Höhe von 289 ist im Vergleich zum Vorjahr um 5,9 Prozent gestiegen.

Die überwiegende Anzahl der Opfer stammt auch im Jahre 2002 aus MOE-Staaten (87 Prozent) und dabei vor allem aus Weißrussland, Litauen sowie Bulgarien.

ggg) BKA-Lagebild 2003

Insgesamt wurden im Jahre 2003 431 Ermittlungsverfahren im BKA-Lagebild aufgeführt. Dies bedeutet eine Steigerung um ca. 20 Prozent.

Die Anzahl der rumänischen Opfer hat stark zugenommen, der Anteil bulgarischer Opfer bewegt sich weiterhin auf einem hohen Niveau. Nach wie vor sind Personen aus Litauen und Lettland im Vergleich zu anderen Staaten in erhöhtem Maße betroffen.

bb) Aussagekraft

Die BKA-Lagebilder Menschenhandel lassen deutlich erkennen, dass die weitaus überwiegende Anzahl der Opfer aus den mittel- und osteuropäischen Staaten kommt. Ein signifikanter Anstieg in einem bestimmten Zeitraum ist dabei jedoch nicht zu verzeichnen.

In den Jahren 1999 und 2000 ist im Gesamtvergleich zu den Vorjahren sogar eine Abnahme im Zusammenhang mit Menschenhandelsdelikten zu verzeichnen.

In den Lagebildern wird in Bezug auf diesen rückläufigen Trend allerdings wiederholt darauf hingewiesen, bei der Interpretation sei zu beachten, dass die Polizei im Rahmen von Ermittlungsverfahren vielfach auf andere, einfacher zu handhabende Tatbestände ausweiche, wie z. B. auf § 92a und § 92b AuslG (Schleusungen) sowie § 181a StGB (Zuhälterei).

Festzuhalten ist des Weiteren, dass es zwar im Jahre 1999 einen Anstieg der Opfer aus der Ukraine zu verzeichnen gab, ihre Anzahl jedoch seit dem Jahr 2000 wieder rückläufig ist.

Grundsätzlich ist bei den BKA-Lageberichten darauf hinzuweisen, dass es neben der erfassten Zahl der Fälle von Menschenhandel – dem so genannten Hellfeld – ein nicht genau bestimmbares Dunkelfeld gibt.

Dies wurde durch den Oberstaatsanwalt Egbert Bülles bestätigt, der erklärte, dass das größte Problem beim Nachweis von Menschenhandel sei, Opfer zu finden, die gegenüber den Ermittlungsbehörden zu Aussagen bereit seien. Er beschrieb dies mit den Worten:

„Das Problem ist natürlich, bei dem Menschenhandel Frauen zu finden, die Aussagen machen. (…) Diese Frauen haben eine doppelte Eigenschaft: Sie sind Beschuldigte und Zeugen. Sie werden getrichtert, bei der Polizei nichts auszusagen, weil sie sonst abgeschoben werden. Es gibt Reaktionen, Repressalien in der Ukraine oder in den Ländern (…).

Das heißt mit anderen Worten: Wenn die Frauen klug sind, werden sie gegenüber der Polizei nichts sagen. (…)

Es ist also ein Riesenproblem, vom Tatsächlichen her den Menschenhandel nachzuweisen.“

Die Zahlen der Lageberichte seien daher „irreal“ und könnten die Dimension des Menschenhandels nicht umschreiben und weitere Ermittlungen würden zum jetzigen Zeitpunkt ebenfalls nicht mehr weiterführen. Seiner Ansicht nach läge die tatsächliche Zahl weitaus höher als in den jeweiligen Lageberichten dargestellt. Dafür liefere schon die alltägliche Zeitungslektüre einschlägiger Regionalblätter Indizien:

„Wenn Sie den ‚Kölner Express‘ lesen – ich weiß nicht, ob ihn jemand dabei hat, ob der hier gelesen wird –: Da gibt es zwei Seiten mit Anzeigen, jeden Tag. Es gibt keine festen Daten. Aber in Köln gibt es zwischen 3.000 und

6.000 Prostitutierte. Davon sind 50 Prozent aus den MOE-Staaten."

An einer anderen Stelle erläuterte der Zeuge Egbert Bülles allerdings:

„(…) Die Welle der ukrainischen Frauen ist schon lange vorbei. Da hätte man vor vier, fünf Jahren ermitteln müssen. Die sind nicht mehr da."

Zusammenfassend kann also auch hier festgestellt werden, dass keine belastbaren Aussagen darüber zu treffen sind, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang (Zwangs-)Prostitution und Menschenhandel durch legendierte Schleusung gefördert worden sein könnten.

Unabhängig von der Beweisbarkeit derartiger Folgen betonte der Zeuge Bundesminister Joseph Fischer in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss jedoch, dass es selbstverständlich nicht im Interesse der Bundesregierung sei, solche Formen der Kriminalität zu fördern. Für die Entscheider in den Visastellen seien die kriminellen Absichten der Antragsteller bei der Visabeantragung allerdings nicht immer von vornherein erkennbar.

Er habe sich jedoch vor Ort in Kiew in persönlichen Gesprächen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern den Eindruck verschafft, dass diese sehr bewusst mit diesem Problem umgingen. Auf der anderen Seite sei aber gerade die Unterscheidung zwischen völlig legitimen Reisezwecken und der Gefahr der Ausnutzung des Reiseverkehrs für illegale Aktivitäten häufig schwer zu treffen. Weiter führte er aus:

„Es ist ja nicht immer gleich erkennbar, schon gar nicht von der Auslandsvertretung, dass unter Vortäuschung falscher Tatsachen, dem Ausbeuten von bestimmten Sehnsüchten, Illusionen, der Naivität – – was alles eine Rolle spielt, damit sich eine junge Frau auf völlig legale Art und Weise um ein Touristenvisum bemüht, wogegen eigentlich erst einmal gar nichts spricht, wenn der Einlader nicht entsprechend enttarnt werden kann. (…) Das ist ohne jeden Zweifel etwas, worauf das Augenmerk der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ruht."

H. Aussagen der Bundesminister und des Staatsministers Dr. Ludger Volmer zur politischen Verantwortung

Im Rahmen der Beweisaufnahme wurden die Zeugen der politischen Leitungsebene auch zu ihrer persönlichen bzw. politischen Verantwortung für mögliche Versäumnisse oder Fehler im Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand befragt. Gegenstand der Beweisaufnahme war darüber hinaus die Frage, welche Maßnahmen zur effizienteren und missbrauchsfesteren Gestaltung des Visumverfahrens in den letzten zwei Jahren ergriffen worden sind.

Bundesminister Otto Schily legte im Rahmen seiner Einvernahme dar, dass der Bundesminister des Innern nicht als der „oberste Sachbearbeiter im Ministerium" angesehen werden könne. Er bekundete vor dem Ausschuss:

„Als Bundesinnenminister sehe ich meine Aufgabe darin, allgemeine, aber durchaus konkrete politische Leitlinien vorzugeben. Die Ausführung obliegt dann den nachgeordneten Leitungsebenen und der Arbeitsebene. Dabei muss ich mich darauf verlassen können, dass meine politischen Vorgaben auch beachtet werden. Meine klare und eindeutige politische Leitlinie, dass illegale Migration und Schleusungskriminalität mit aller gebotenen Härte und Entschiedenheit bekämpft werden müssen, habe ich von Beginn meiner Amtstätigkeit an bis zum heutigen Tage durchgehalten."

Innerhalb des BMI, so der Bundesminister weiter, seien zwar vereinzelt Fehler bei der Behandlung von Visumangelegenheiten aufgetreten. Jedoch:

„Diese Fehler sind zumeist auf Übereifer an der falschen Stelle, auf Überschreitung der eigenen Zuständigkeiten, auf mangelndes Problembewusstsein und auf ungenügende Informationsbereitschaft gegenüber nahezu allen Stufen der Leitungsebenen zurückzuführen."

Staatsminister Dr. Volmer übernahm in seiner Vernehmung die Mitverantwortung für den Erlass vom 3. März 2000:

„Um es noch einmal zusammenzufassen: Staatsminister Volmer war beteiligt. Er verantwortet ihn mit. Er findet ihn auch im Nachhinein noch richtig."

Allerdings:

„(…) er hat ihn nicht geschrieben und er hat ihn erst recht nicht verfügt und erst recht nicht eigenmächtig. Die Essenz dieses Erlasses ist nicht der Satz: ‚in dubio pro libertate', sondern eine Reform im Sinne der Humanität und des Art. 6 des Grundgesetzes."

Bundesminister Joseph Fischer stellte in seinem Eingangsstatement vor dem Ausschuss klar, dass er für Fehler seiner Mitarbeiter die politische Verantwortung übernehme:

„Wo Menschen sind, werden Fehler gemacht. Wenn in diesem Amt Fehler gemacht wurden, trage ich die Verantwortung für diese Fehler. Auch das gehört zur Ministerverantwortung."

Er betonte, er wolle keine Schuldzuweisungen im Einzelnen vornehmen. Vor diesem Hintergrund erklärte er vor dem Ausschuss:

„Die Verantwortung liegt bei mir. Schreiben Sie hier rein: Fischer ist schuld."

Als persönliches Versäumnis bezeichnete der Bundesminister in seiner Vernehmung, dass er sich über die Situation in Kiew nicht rechtzeitig informieren ließ und dadurch nicht schneller reagiert habe:

„(…) der entscheidende Punkt war, dass man das im Grunde genommen als Personal-, Ressourcen- und Managementproblem interpretiert hat. Da will ich mich jetzt nicht herausreden. (…) Ich werde Ihnen offen sagen: Das ist mein Versäumnis: dass ich hier in Kiew nicht schneller informiert war und eingegriffen habe, respektive wo ich informiert war, das als Ressourcen- und Personalproblem gesehen habe. (…)

Lassen Sie mich zusammenfassen (…). Ich habe in der Frage, in Kiew zu spät gehandelt zu haben und die Organisation nicht so ausgerichtet zu haben, dass ich zeitnah unterrichtet worden wäre, einen Fehler zu übernehmen, einen Fehler, den ich mir zurechne und den ich mir zurechnen lassen muss."

Inzwischen, so der Bundesminister weiter, sei ein so genannter Frühwarnbericht zur Visumpraxis und dessen Erörterung auf vierteljährlicher Basis eingeführt worden:

„Nicht nur einfach ein Bericht, der dann abgezeichnet wird, sondern ein Bericht, der erörtert wird. Im Klartext heißt das: Der Minister erörtert mit den wichtigsten Mitarbeitern der Fachebene diesen Bericht jedes Vierteljahr: Wo stehen wir, wo gab es relevante Veränderungen, wie sieht es bei euch aus, wo steuern wir nach, wo setzen wir die Prioritäten beim Nachsteuern? (…)

Ich kann sagen: Ich sehe mich durch den ersten Vierteljahresbericht wirklich bestätigt. Dieses Instrument ist gut und unter Umständen sogar noch ausbaubar."

Das vom Bundesminister angesprochene „Frühwarnsystem" ist Teil eines Straußes von Maßnahmen, die das AA ausweislich eines Schreibens vom 1. August 2005 an den Ausschuss in den letzten zwei Jahren getroffen habe, um das Visumverfahren effizienter und missbrauchsfester zu gestalten:

„Dazu gehören:

- Einrichtung eines ‚Frühwarnsystems', durch das für insgesamt 44 Visastellen, die in einem schwierigen Umfeld agieren, eine vierteljährliche Berichtspflicht zu wichtigen Teilaspekten der Visumerteilung eingeführt wurde.
- Einrichtung eines ‚Arbeitsstabes Visa' in der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes zur konzeptionellen und ablauftechnischen Beratung der Visastellen vor Ort in Fragen des Personaleinsatzes und der Visaerteilungspraxis.
- Personalwirtschaftliche Maßnahmen: dazu gehören neben der Ausnahme der RK-Stellen von Personalkürzungen besondere postenvorbereitende Seminare für Visastellenleiterinnen und Visastellenleiter sowie ein Sonderverfahren für die Vorbereitung von Personalentscheidungen im Visabereich.
- Einführung der Software Visa Plus (sukzessive seit Okt. 2002) zur EDV-gestützten Bearbeitung von Visumanträgen, deren Vorteil u. a. in der automatisierten Durchführung von Sicherheitsabfragen liegt. Weitere Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung und die auf europäischer Ebene geplante Erfassung biometrischer Daten werden in dem in Planung befindlichen Nachfolgeprogramm für Visa Plus umgesetzt werden.
- Intensivierung der Zusammenarbeit mit dem BMI beim Einsatz von Dokumentenberatern an den Auslandsvertretungen zur Erkennung gefälschter antragsbegründender Unterlagen."

Abschließend wird in dem Schreiben ausgeführt, die Bundesregierung werde darüber hinaus weiterhin nach Wegen suchen, um Verpflichtungserklärungen und andere Finanzierungs- und Versicherungsnachweise noch missbrauchfester zu machen und – allgemein – Fälschungsrisiken bei im Visumverfahren eingesetzten Dokumente noch besser zu begegnen.

In Ergänzung zu den Ausführungen von Bundesminister Joseph Fischer zum Frühwarnsystem berichtete Bundesminister Otto Schily von verschiedenen Maßnahmen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, die inzwischen in Angriff genommen wurden:

In Ergänzung der Ausführungen von Bundesminister Joseph Fischer zu den vom Auswärtigen Amt ergriffenen Schritten zur Verbesserung des Visumverfahrens führte Bundesminister Otto Schily verschiedene Maßnahmen an, die in diesem Zusammenhang vom Bundesministerium des Innern durchgeführt wurden. Dazu gehören zum Beispiel die Einrichtung des Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrums Schleusungskriminalität (GASS), Zugriffsmöglichkeiten für die Ausländerbehörden und für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auf die Daten der INPOL-Sachfahndung, grenzpolizeiliche Verträge zur Stärkung der bilateralen polizeilichen Zusammenarbeit und gemeinsame Einsatzformen zur polizeilichen Gefahrenabwehr, zahlreiche Ausbildungsmaßnahmen sowie Unterstützung bei und Verbesserung der Materialausstattung.

I. Aufklärungsdefizite

Aufgrund des vorzeitigen Endes der Wahlperiode und auch wegen des durch die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts – Fortsetzung der Beweisaufnahme bis zum 8. Juli 2005 – bedingten Zeitmangels für die Aufarbeitung der beigezogenen Akten war es dem Ausschuss nicht möglich, dem Untersuchungsauftrag in vollem Umfang zu entsprechen.

So konnten 42 bereits beschlossene Zeugen nicht mehr vernommen sowie ein Teil der beigezogenen Akten nicht mehr gesichtet und ausgewertet werden.

Insbesondere verblieb keine Zeit, um die Akten zu Strafverfahren in Dresden, Hannover, Offenburg, Chemnitz, Leipzig und Zwickau auszuwerten und in die Feststellungen des Ausschusse einfließen zu lassen.

Darüber hinaus war es dem Ausschuss nicht mehr möglich, durch Einvernahme weiterer Zeugen der Arbeitsebene des Bundesministeriums des Innern Erkenntnisse im Hinblick auf eine mögliche Beteiligung an den untersuchten Erlassen des Auswärtigen Amts zu erlangen. Diesbezüglich konnte lediglich Bundesminister Otto Schily vernommen werden.

Im Übrigen war es dem Ausschuss auch nicht möglich, sämtliche Vorgänge an den Botschaften in Tirana, Pristina und Warschau mit der ursprünglich geplanten Ausführlichkeit durch Zeugen des Auswärtigen Amts zu beleuchten. Zu den aktuellen Vorgängen in Moskau konnten nur die Akten gesichtet werden. Für die Vernehmung entspre-

chender Zeugen zur weiteren Aufklärung – insbesondere auch zum Komplex Warschau – blieb keine Zeit.

Ferner war der Ausschuss nicht mehr in der Lage, Bundesminister Dr. Klaus Kinkel und Bundesminister a. D. Manfred Kanther zu den Problemen der illegalen Schleusungen im Zeitraum vor dem Jahre 1998 und den damaligen Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Ressorts zu befragen.

Der Ausschuss konnte zudem die beigezogenen Akten der weltweit durchgeführten Sonderinspektionen an deutschen Auslandsvertretungen nicht mehr aufarbeiten. Hierzu waren Akten der Reisen zu den folgenden Auslandsvertretungen beigezogen worden: Weißrussland (Minsk), Russische Föderation (St. Petersburg, Saratow, Nowosibirsk), China (Peking, Shanghai, Kanton, Hong Kong), Marokko (Casablanca, Rabat), Bosnien (Sarajewo, Banja Luka), Indonesien (Antara), Argentinien (Buenos Aires), Sri Lanka (Colombo), Cuba (Havanna), Türkei (Istanbul, Izmir, Antalya), Nigeria (Abuja), Portugal (Lagos), Äthiopien (Addis Abeba), Pakistan (Islamabad).

Abschließend fehlte auch die Zeit, um – dem Untersuchungsauftrag entsprechend – Vorschläge zu erarbeiten, welche rechtlichen Veränderungen des Visumerteilungsverfahrens eventuell erforderlich sind, um die Sicherheitslage der Bundesrepublik Deutschland und der Schengenstaaten zu verbessern, die Abwehr illegaler Migrationsbewegungen zu verstärken und das Interesse an Offenheit in der globalisierten Welt nicht durch eine falsche Visumpolitik zu gefährden.

Dritter Teil

Bewertung durch den Untersuchungsausschuss

I. Vorbemerkung

Mit der Auflösung des 15. Deutschen Bundestages endet die Arbeit des 2. Untersuchungsausschusses vorzeitig.

In einem knappen halben Jahr von der ersten Beweisaufnahme bis zur letzten Zeugenvernehmung am 15. Juli 2005 hat der Ausschuss ein enormes Arbeitspensum geleistet. Die Anhörung von 58 Zeugen und Sachverständigen sowie die Auswertung der knapp 1 600 beigezogenen Aktenordner in so kurzer Zeit übertrifft die Arbeit früherer Untersuchungsausschüsse bei weitem. So hatte der 1. Untersuchungsausschuss des 15. Deutschen Bundestages in vergleichbarer Zeit lediglich einen Bruchteil an Akten zu sichten und beschränkte sich auf eine um ein Drittel geringere Anzahl an Zeugen und Sachverständigen.

Seit der Auflösung des 15. Deutschen Bundestages durch den Bundespräsidenten steht endgültig fest, dass der 2. Untersuchungsausschuss seine Arbeit abbrechen und dem Deutschen Bundestag einen Sachstandsbericht vorlegen muss. Unerledigt bleiben Beweisanträge, mit denen etwa die Rolle der Ausländerbehörden in Deutschland näher beleuchtet werden sollte. Unerledigt bleibt die Anhörung von Zeugen aus Moskau, wo es – soweit ersichtlich – trotz vergleichbarer Belastungen nicht zu Missständen kam, wie sie in Kiew festzustellen waren. Nicht mehr möglich war die Vernehmung der für fortwirkende Missstände in den 90er Jahren politisch Verantwortlichen und einer größeren Zahl weiterer Zeugen. Unerledigt bleibt vor allem der Auftrag, im Ausschuss konkrete Vorschläge zur Optimierung der Visaerteilungspraxis zu erarbeiten, soweit hier über die von der Bundesregierung bereits in den vergangenen Jahren ergriffenen Maßnahmen hinaus Bedarf für Verbesserungen besteht.

Der Ausschuss hat sich bemüht, der Aufgabe, dem Deutschen Bundestag über den bisherigen Gang des Verfahrens und das bisherige Ergebnis der Untersuchungen zu berichten, so gut es geht gerecht zu werden.

Das Ausschusssekretariat hat dem Ausschuss innerhalb kürzester Zeit am 15. August 2005 einen Entwurf für die Darstellung des Verfahrensgangs und die tatsächlichen Feststellungen des Ausschusses vorgelegt. Der Ausschuss ist den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sekretariats dafür zu besonderem Dank verpflichtet.

Auf rund 800 Seiten hat das Sekretariat die Ergebnisse der bisherigen Arbeit zusammengetragen. Der Umfang des Entwurfs spiegelt den Umfang der Beweisaufnahme wider. Der Text spiegelt aber auch die Schwierigkeit wider, die Ergebnisse in der Kürze der Zeit sowohl vollständig als auch auf das Wesentliche konzentriert in einem überschaubaren Rahmen zusammenzuführen.

Um dem 15. Deutschen Bundestag rechtzeitig zu seiner letzten Sitzung vor dem Wahltag am 7. September 2005 über den Stand seiner Arbeit berichten zu können, musste der Ausschuss den Bericht innerhalb von zwei Wochen vollenden. Von vornherein unmöglich war damit die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung, Personen, die durch die Veröffentlichung des Berichts in ihren Rechten erheblich beeinträchtigt werden könnten, Gelegenheit zu geben, innerhalb von zwei Wochen Stellung zu nehmen. Neben der Durchsicht und Überarbeitung des Entwurfs musste in der verbliebenen Zeit die Bewertung des Ausschusses erarbeitet, es musste Gelegenheit zur Erstellung von Sondervoten und die Möglichkeit einer Replik gegeben werden. Es liegt auf der Hand, dass diese Aufgabe in der Kürze der Zeit nur unter erheblichen Abstrichen zu bewältigen war. So war es in der verbliebenen Zeit nur möglich, den Entwurf des Sekretariats im Schnelldurchgang zu sichten und die dabei als notwendig erkannten Korrekturen anzubringen. Ein die Fülle des Materials auch nur annähernd bewältigendes Vorgehen war hier nicht gewährleistet. Unvollendet und bruchstückhaft bleibt die Bewertung schon deshalb, weil es nicht möglich ist, innerhalb weniger Tage einen Bewertungsteil zu erarbeiten, der auf die vorangestellten tatsächlichen Feststellungen Bezug nimmt und diese strukturiert würdigt. So konzentriert sich die Bewertung auf ganz wesentliche Elemente, ohne in die eigentlich gebotene Tiefe dringen und alle wichtigen Aspekte erfassen zu können.

II. Ergebnis

1. Keine schwerwiegenden Folgen durch die Visaerteilungspraxis

Die zentrale Frage des Untersuchungsauftrags, ob durch die Visaerteilungspraxis der Bundesregierung die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt oder gefährdet wurde, ist nach der Beweisaufnahme klar zu beantworten:

Eine Gefährdung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland hat es zu keinem Zeitpunkt gegeben.

Gleiches gilt für den Schengenraum insgesamt. Die im Verwaltungsvollzug insbesondere der Botschaft in Kiew erkennbar gewordenen Defizite waren in keiner Weise geeignet, eine Gefährdung der inneren und äußeren Sicherheit, des Bestands und der Funktionstüchtigkeit des Staates herbeizuführen.

Die leichtfertige Behauptung, ein „tschetschenischer Terrorist, der an dem Anschlag auf das Moskauer Musicaltheater beteiligt gewesen war“, sei trotz Warnhinweisen ungehindert nach Deutschland gelassen worden (Abg. Binninger [CDU/CSU], Protokoll der 145. Sitzung des

Deutschen Bundestages vom 2. Dezember 2004, S. 13511 [B]), lässt sich nach der Beweisaufnahme bereits in der Annahme, es habe sich um einen Terroristen gehandelt, nicht aufrecht erhalten. Hierzu ist festzustellen: Es gab hier keine Versäumnisse der Bundesregierung oder ihr nachgeordneter Behörden. Im Gegenteil, mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz und den stets durchgeführten, zu keinem Zeitpunkt unterlassenen Abfragen im Schengener Informationssystem und dem Ausländerzentralregister wurde der Schutz Deutschlands vor schwerer Kriminalität und terroristischer Bedrohung verbessert.

Als unberechtigte Skandalisierung hat sich auch die Behauptung erwiesen, es sei zwischen 1999 und 2002 zu einem massenhaften Kriminalitätsanstieg gekommen. Es gibt keinen Beleg für die Behauptung,

„(...) In Wahrheit kommt 1 Million nach Deutschland.

Die Mehrzahl von ihnen – Herr Volmer, das wissen Sie genauso gut wie ich – sind bestenfalls Schwarzarbeiter und viele sind Kriminelle."

(Dr. Hans-Peter Uhl [CDU/CSU], Protokoll der 93. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 3. März 2004, S. 8310 f.)

Viele derjenigen, die ein Visum erhielten, werden im Einklang mit den Gesetzen nach Deutschland gekommen und nach Ablauf der Visa wieder ausgereist sein. Sicher kam ein Teil auch, um hier oder in unseren Nachbarländern unerlaubt einer Beschäftigung nachzugehen oder auch um Straftaten zu begehen. Es bestehen aber keine Anhaltspunkte dafür, dass die Visaerteilungspraxis zu einem erkennbaren Anstieg der Kriminalität geführt hätte (Dokument Nr. 272). Die Polizeiliche Kriminalitätsstatistik lässt derartige Aussagen nicht zu. Es gab auch keine Meldungen aus den Bundesländern, die auf einen signifikanten Anstieg gedeutet hätten. Auch die im Oktober 2001 fortgeschriebene Konzeption zur Bekämpfung der Schleusungskriminalität der AG Kripo einer von der Innenministerkonferenz eingesetzten beratenden Expertenrunde, enthält zwar weitere Verbesserungsvorschläge, aber keine Hinweise, die in diese Richtung zu deuten wären. Im Gegenteil fällt auf, dass auch eine zunehmend gute Zusammenarbeit mit den mit Visaanlegenheiten befassten Dienststellen erwähnt wird.

Die überzogenen Behauptungen zur Schwarzarbeit erwiesen sich ebenso als unzutreffend. Ein signifikanter Zusammenhang zwischen den Unregelmäßigkeiten bei der Visumerteilung und der Entwicklung der Schwarzarbeit ließ sich nicht feststellen. Experten gehen vielmehr davon aus, dass die Schattenwirtschaft ein primär deutsches Problem ist und der Anteil an Schwarzarbeitern aus den GUS-Staaten an der gesamten Schattenwirtschaft gering ausfällt (Dokumente Nr. 273, Nr. 274).

Auch der Vorwurf, dass durch die Visavergabe Prostitution und Menschenhandel erleichtert worden seien, hat sich als falsch herausgestellt. Der Zusammenschluss von Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel hat dem Bundesminister des Auswärtigen in einem Brief mitgeteilt, dass es keinen Anstieg von ukrainischen Opfern in den letzten Jahren gegeben habe (Dokument Nr. 275, Dokument Nr. 276). Dies wird auch bestätigt durch eine Studie des Max-Planck-Instituts für internationales und ausländisches Strafrecht in Freiburg: Danach besteht kein Zusammenhang zwischen der Visavergabepraxis des Auswärtigen Amts und der Problematik des Menschenhandels (Dokumente Nr. 276, Nr. 277).

Sowenig eine Bundesregierung je in der Absicht handelte, Kriminalität zu fördern, sowenig kann sie ausschließen, dass die Reisefreiheit von einzelnen Kriminellen missbraucht wird. Bundespolizei (früher: Bundesgrenzschutz) und Bundeskriminalamt haben aber in engem Schulterschluss mit den Polizeien der Länder, Strafverfolgungsbehörden und den Auslandsvertretungen für eine effektive Verfolgung von kriminellen Schleusern gesorgt. Ohne die erfolgreiche Ermittlungstätigkeit der Sicherheitsbehörden wären die Verhandlungen gegen die Schleuser vor deutschen Gerichten nicht möglich gewesen.

2. Versäumnisse

Der Ausschuss hat festgestellt, dass es bei der Visumvergabepraxis an der deutschen Botschaft in Kiew insbesondere in den Jahren 1999 bis 2002 zu Versäumnissen gekommen ist. Der Ausschuss hat aber auch festgestellt, dass dort erste Missstände bereits Mitte der 90er Jahre aufgetreten sind (Zweiter Teil Teil D Abschnitt IV Nr. 1). Es gelang der Botschaft nicht, stets die erforderliche Prüfdichte bei der Erteilung von Visen aufrecht zu erhalten. Das ist sehr zu bedauern.

Die Fehlentwicklungen in Kiew lassen sich nicht erklären, ohne die historische Entwicklung zu berücksichtigen. Nachdem der Eiserne Vorhang Ost- und Mitteleuropa nicht mehr trennte, konnten Millionen Menschen erstmals ungehindert ihr Land verlassen und in andere Länder reisen. Viele Menschen machten und machen von der neuen Reisefreiheit Gebrauch. Dieser historischen Situation standen die Auslandsvertretungen Deutschlands naturgemäß weitgehend unvorbereitet gegenüber. Exemplarisch steht dafür die Botschaft in Warschau. Sie wurde ab den späten 80er Jahren bis 1991 von einer so großen Zahl Reisewilliger überrollt, dass praktisch keine Kontrolle mehr stattfand. Damals wurde das Problem dadurch gelöst, dass die Visumpflicht für polnische Staatsangehörige aufgehoben wurde. Das war eine politisch richtige Entscheidung der Regierung Kohl. Als Begleiterscheinung dieser Entwicklung – damals wie heute von niemandem gewollt oder gebilligt – wurde und wird die Reisefreiheit allerdings auch missbraucht.

Im Gegensatz zur Botschaft in Kiew sind an den anderen Visastellen der weltweit rund 200 Auslandsvertretungen ihrer Art und Dimension nach vergleichbare Schwierigkeiten in jüngerer Zeit nicht aufgetreten.

Nach den im Untersuchungsverfahren gewonnenen Erkenntnissen hatten die Probleme in Kiew verschiedene Ursachen. Personelle Unterbesetzung, Defizite in der räumlichen und sächlichen Ausstattung waren nach dem Fall des Eisernen Vorhangs Ausgangspunkt der Entwicklung. Mangelnde Sensibilität, auch persönliche Überfor-

derung Einzelner, unzureichende Steuerungsinstrumente und Kontrollen kamen neben den besonderen Verhältnissen in der Ukraine hinzu und prägten die Verhältnisse an der Visastelle in Kiew bereits in den frühen 90er Jahren. Besondere Pull-Faktoren wie die Nachfrage nach Arbeitskräften in Portugal kamen in den letzten Jahren hinzu.

Festzuhalten ist aber auch, dass es der Botschaft schrittweise gelungen ist, Fehlentwicklungen zu korrigieren und dem fortdauernd hohen Andrang im Laufe des Jahres 2002 Herr zu werden. Dies ist dem großen Engagement der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Visastelle und der tatkräftigen Unterstützung der Zentrale, dem Auswärtigen Amt, zu verdanken.

Diese Entwicklung ändert jedoch nichts daran, dass es die festgestellten Fehlentwicklungen gegeben hat.

„(…) der entscheidende Punkt war, dass man das im Grunde genommen als Personal-, Ressourcen- und Managementproblem interpretiert hat. Da will ich mich jetzt nicht herausreden. […] Ich werde Ihnen offen sagen: Das ist mein Versäumnis: dass ich hier in Kiew nicht schneller informiert war und eingegriffen habe, respektive wo ich informiert war, das als Ressourcen- und Personalproblem gesehen habe."

(Protokoll 19. Sitzung, Bundesminister Joseph Fischer, Seite 23)

„Lassen Sie mich zusammenfassen, Herr Vorsitzender. Ich habe in der Frage, in Kiew zu spät gehandelt zu haben und die Organisation nicht so ausgerichtet zu haben, dass ich zeitnah unterrichtet worden wäre, einen Fehler zu übernehmen, einen Fehler, den ich mir zurechne und den ich mir zurechnen lassen muss."

(Protokoll 19. Sitzung, Bundesminister Joseph Fischer, Seite 30)

„Ungeachtet der insgesamt erfolgreichen Arbeit des Bundesinnenministeriums ist leider festzustellen – ich sage das ganz bewusst zu Beginn meiner Ausführungen –, dass auch innerhalb des BMI in einzelnen Arbeitsbereichen vereinzelt Fehler bei der Behandlung von Visa-Angelegenheiten aufgetreten sind. Diese Fehler sind zumeist auf Übereifer an der falschen Stelle, auf Überschreitung der eigenen Zuständigkeiten, auf mangelndes Problembewusstsein und auf ungenügende Informationsbereitschaft gegenüber nahezu allen Stufen der Leitungsebenen zurückzuführen."

(Protokoll 30. Sitzung, Bundesminister Otto Schily, Seite 3)

3. Volmer-Erlass

Zur behaupteten Bedeutung des Volmer-Erlasses als Ursache von Missständen ist vorab festzustellen, dass die voreilig wie bösartig aufgestellte Behauptung,

„(…) der Fischer/Volmer-Erlass war kein taugliches Instrument für eine vernünftige Visapolitik, sondern ein Weckruf für die organisierte Kriminalität" […] „Die Unregelmäßigkeiten haben zu einem Zeitpunkt eingesetzt, als der Fischer/Volmer-Erlass in Kraft trat. Daran kommen Sie nicht vorbei."

(Clemens Binninger [CDU/CSU], Protokoll der 145. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 2. Dezember 2004, S. 13510 [C] f., 13512 [A]),

widerlegt ist.

Die Bestandsaufnahme der Situation vor Übernahme der Regierungsverantwortung im Oktober 1998 im Ausschuss hat ergeben, dass es Unregelmäßigkeiten von erheblicher Bedeutung an deutschen Visastellen gegeben hat, nachdem der Eiserne Vorhang Ost und West nicht mehr trennte. Diese betrafen in einem unübertroffen gebliebenen Ausmaß die Botschaft in Warschau in den Jahren von 1988 bis 1991 aber auch die Visastelle in Kiew in den Jahren 1993/1994 und 1997 (vgl. u. a. Zweiter Teil Teil D Abschnitt IV, Teil E Abschnitt I und Abschnitt II Nr. 2). Aus den beigezogenen Akten und der Zeugenvernehmung ergeben sich klare Fälle der Korruption und zahlreiche Fälle der Erschleichung von Visen (Dokumente Nr. 171 bis 175 und 178, Dokument Nr. 278).

Hinzu kommt die festzustellende Kontinuität der Visapolitik des Auswärtigen Amts. Die deutsche Außenpolitik ist insbesondere gegenüber den Staaten Mittel- und Osteuropas schon seit dem Beginn des KSZE-Prozesses geleitet von dem Gedanken der Reisefreiheit. Eindrücklich dokumentiert dies die Charta von Paris für ein neues Europa vom 21. November 1990, in der Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl für die Bundesrepublik Deutschland als Leitsätze für die Zukunft erklärte:

„Wir betonen in Übereinstimmung mit unseren KSZE-Verpflichtungen, dass Freizügigkeit und freie Kontakte zwischen unseren Bürgern sowie der freie Fluss von Informationen und Gedanken ausschlaggebend sind für den Fortbestand und die Entwicklung freier Gesellschaften und lebendiger Kulturen. Wir begrüßen die Zunahme von Tourismus und Besuchen zwischen unseren Ländern."

In einem Leitfaden vom 20. August 1993 gab das Auswärtige Amt vor, das Ermessen „positiv zugunsten der Antragsteller" zu gebrauchen. In einem Erlass gegenüber der Botschaft in Kiew formulierte es am 2. Mai 1994 „Unsere Visapolitik steht unter dem Motto soviel Reisefreiheit wie möglich; soviel Kontrolle wie nötig". Bei der Prüfung solle der Grundsatz gelten „Im Zweifel für den Antragsteller". In dieser Kontinuität steht der Volmer-Erlass mit dem Satz „Im Zweifel für die Reisefreiheit" (Dokumente Nr. 173 und Nr. 134).

Trotz der Bekenntnisse der Vorgängerregierung zur Reisefreiheit fand der Bundesminister des Auswärtigen, Joseph Fischer, nach der Regierungsübernahme zahlreiche Beschwerden über das intransparente Visumverfahren und unangemessene Einzelfallentscheidungen vor. Vor diesem Hintergrund ordnete er eine Überprüfung des Visumverfahrens an, um die faktische Visumvergabe liberaler zu gestalten und so die Idee der Reisefreiheit wieder zu stärken. Die Motivation für den Volmer-Erlass war darüber hinaus nach den überzeugenden Ausführungen seines Namensgebers und anderer Zeugen, die Einzelfallgerechtigkeit insbesondere im Schutzbereich von Ehe und Familie, bei Besuchen von Familienangehörigen zu erhöhen.

Damit hat sich die Stilisierung des Volmer-Erlasses als Ursache und Auftakt von Unregelmäßigkeiten als Fata Morgana erwiesen.

Eine signifikante Wirkung des Volmer-Erlasses auf die Zahl der erteilten Besuchsvisa hat sich nicht feststellen lassen.

Die Ablehnungsquote in Kiew stieg nach einem Tiefpunkt im Jahr 1998 kontinuierlich an, während sie weltweit stagnierte. Die Zahl der in Kiew erteilten Visa stieg in den Jahren 2000 und 2001 stark an, um in den beiden nachfolgenden Jahren ebenso deutlich wieder zu sinken. Auf dem Niveau des Jahres 2003 scheinen sich die Zahlen zu stabilisieren (vgl. Zweiter Teil Teil D Abschnitt III). Während der Geltung des Erlasses sind danach gegenläufige Entwicklungen zu erkennen. Dies schließt es aus, eine Ursächlichkeit des Erlasses für Missbrauch festzustellen.

Widerlegt ist in diesem Zusammenhang auch die Unterstellung,

„Grüne Multikultiträume werden notfalls schon mal gegen Recht und Gesetz verwirklicht".

(Dr. Jürgen Gehb [CDU/CSU], Protokoll der 145. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 2. Dezember 2004, S. 13497 [A])

Es besteht nicht der geringste Anhaltspunkt eines die Bindung an Recht und Gesetz verneinenden Verhaltens. Die Vernehmung aller an der Erstellung des Volmer-Erlasses beteiligten Beamten, Referenten, Referatsleiter, Unterabteilungsleiter, Abteilungsleiter bis hin zum Staatssekretär, belegt ebenso wie die beigezogenen Akten, dass diese stets von ihrem korrekten Vorgehen überzeugt waren. Zu keinem Zeitpunkt hatte Bundesminister Joseph Fischer einen Anhaltspunkt dafür, dass an der Rechtmäßigkeit des Erlasses auch nur gezweifelt werden könnte. Der Erlass gibt bereits in seiner Einleitung das Ausländergesetz und den so genannten Schengenacquis als unverrückbaren Rahmen für die Entscheidung von Visaanträgen vor. Darüber hinaus kam vom Bundesminister selbst die Vorgabe, dass der Erlass nicht die Gefahr einer substantiellen Erhöhung von illegalen Zuwanderungsmöglichkeiten bergen dürfe (Dokumente Nr. 128 und Nr. 131).

Der Volmer-Erlass war rechtmäßig.

Festzuhalten ist, dass der Sachverständige Joachim Teipel in seiner Anhörung vor dem Ausschuss die Vereinbarkeit der mit dem Volmer-Erlass neu getroffenen Regelungen, insbesondere der Zweifelsregelung mit dem Schengen-Recht bestätigt hat (Protokoll 5. Sitzung, Sachverständige Jürgen Teipel, S. 9 bis 12). Das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 19. März 2004 bestätigt dieses Ergebnis (Dokument Nr. 136).

Dem steht die nicht näher begründete Rechtsauffassung von EU-Kommissar Franco Frattini in seinem Prüfbericht vom 4. August 2005 gegenüber (Dokument Nr. 350). Die dort in Bezug genommene Gemeinsame Konsularische Instruktion (GKI) enthält zur Ausführung des Schengener Übereinkommens nähere Verfahrensvorgaben für die Visumerteilung und die Prüfung von Visaanträgen. Ihrer Rechtsqualität nach ist sie eine innerdienstliche Vorschrift. Ihre Regelungen sind allerdings alles andere als klar. Zum Prüfmaßstab bei der Erteilung eines Visums enthält die GKI an verschiedenen Stellen unübersichtlich verteilte Hinweise. Sie spricht zum einen davon, dass der Antragsteller die Auslandsvertretung „überzeugen" müsse. Sie spricht zum anderen von dem Erfordernis der persönlichen Vorsprache insbesondere bei „berechtigten Zweifeln". Sie gibt vor, es sei „festzustellen, ob der Antragsteller die Absicht hat, … mithilfe eines … Visums einzuwandern", und sie spricht davon, dass „für die Einschätzung des Einwanderungsrisikos … die Bewertung in der alleinigen Verantwortung der Auslandsvertretung" liege (GKI, III. 3, III. 4, V). Wann die Auslandsvertretung aber nun „überzeugt" sein darf und wann eine Einwanderungsabsicht „festgestellt" ist, dazu sagt die Instruktion nichts. Rechtlich formuliert: Das Beweismaß für eine positive Prognose und damit für die Visaerteilung ist alles andere als klar vorgegeben. Entsprechend überrascht auch die Meldung nicht, „die jetzige GKI ist nicht von sehr hoher Qualität", räumen Experten der EU-Kommission im vertraulichen Gespräch ein (Dokument Nr. 279).

Bei Lichte betrachtet lässt sich daher nur die Erkenntnis gewinnen, dass sowohl die Gemeinsame Konsularische Instruktion als auch frühere Erlasse des Auswärtigen Amts Schwachstellen haben. Schließlich darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Differenzen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten über die Auslegung und Anwendung europäischen Rechts nichts Ungewöhnliches sind.

Die Visumvergabe findet unter sehr unterschiedlichen örtlichen Bedingungen statt. Vor diesem Hintergrund stellt sich ganz allgemein auch die Frage, inwieweit derartige, Allgemeingültigkeit beanspruchende Regelwerke wie die GKI an die Grenzen dessen stoßen, was sich zentral, abstrakt-generell sinnvoll regeln lässt.

4. Schwierige Rahmenbedingungen in den mittel- und osteuropäischen Ländern einerseits – Reisefreiheit andererseits

Die Arbeit in den Visastellen der Auslandsvertretungen stellt sich in den mittel- und osteuropäischen Staaten als ausgesprochen schwierig dar.

Einerseits konnten sich im Umwandlungsprozess nach dem Zerfall der Sowjetunion, den damit einher gehenden erheblichen wirtschaftlichen Problemen und dem Kampf alter Machtstrukturen um ihr Überleben, mafiöse Strukturen, Korruption und Kriminalität ausbreiten. Die Visastellen sind gleichwohl im täglichen Verkehr mit der Bevölkerung auf die Mitarbeit von Ortskräften angewiesen, wie etwa der frühere deutsche Botschafter in Moskau bestätigte (Protokoll 17. Sitzung, Ernst-Jörg von Studnitz, S. 43). Ebenso sind die Visastellen auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit staatlichen und nichtstaatlichen Stellen angewiesen. Die Verhältnisse an der Botschaft in Kiew veranschaulichten die damit verbundenen Probleme. Täuschungsversuche, gefälschte Urkunden, Korruptionsvorwürfe, kriminelle Strukturen im Umfeld der Visastelle bis hin zu massiven Bedrohungen des Personals waren festzustellen. Deutliche Grenzen der Möglichkeit, die Ziele und Absichten eines Visaantragstellers

auf eine verlässliche Tatsachengrundlage zu stellen, wurden hier sichtbar.

Andererseits bestehen zahllose persönliche Beziehungen und Kontakte zwischen Deutschen und den Menschen in den mittel- und osteuropäischen Ländern. 2,4 Millionen Spätaussiedler kamen seit 1990 aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland. In der Mehrzahl pflegen sie weiterhin familiäre und freundschaftliche Verbindungen in ihre Herkunftsländer. Sie sind so zu Bindegliedern zwischen Deutschland und Osteuropa geworden. Partnerschaften von Hochschulen, Städten und Regionen tragen zum Austausch ebenso bei wie Begegnungen im Rahmen wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und kultureller Zusammenarbeit. Es darf nicht übersehen werden: Ein Achtel aller deutschen Exporte geht heute in die mittel- und osteuropäischen Länder und die GUS.

Die Gemeinsame Erklärung über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Ukraine vom 10. Juni 1993 bekräftigt die Verpflichtung zur Reisefreiheit mit der Absichtserklärung, die Verwaltungsverfahren und die Praxis der Durchführung freier Kontakte von Bürgern zu vereinfachen.

Dieses Spannungsverhältnis macht deutlich, welche Gratwanderung in der täglichen Praxis zu bewältigen ist.

Schließlich kam in den vergangenen Jahren hinzu, dass insbesondere die Nachfrage nach Bauhandwerkern in Portugal und die Legalisierung sich illegal in Portugal und Spanien aufhaltender Drittstaatsangehöriger einen Anreiz geschaffen haben, unter Umgehung der Einreisebestimmungen in den Schengenraum einzuwandern.

5. Verpflichtungserklärung

Die Untersuchungen haben ergeben, dass die unzureichende Prüfung von Verpflichtungserklärungen durch die mehr als 600 Ausländerbehörden der Länder und Gemeinden eine erhebliche Schwachstelle der Visumpraxis war, die von den Bundesländern erst in den vergangenen Jahren schrittweise und nicht immer vollständig abgestellt wurde (vgl. Zweiter Teil Teil C Abschnitt IV Nr. 2 Buchstabe b und Nr. 3 Buchstabe b).

Die 1990 in das Ausländergesetz eingefügte Möglichkeit Dritter, sich gegenüber einer Ausländerbehörde zu verpflichten, die Kosten für den Lebensunterhalt eines Ausländers zu tragen, hat zwei grundsätzlich positive Wirkungen. Sie ermöglicht es, Ausländern, die selbst die Sicherung ihres Unterhalts nicht nachweisen können, nicht schon deshalb die Einreise versagen zu müssen. Zugleich schützt sie die öffentlichen Haushalte davor, im negativen Fall die Kosten des Lebensunterhalts und der Rückführung zu tragen.

Eine nachhaltige Sicherung besteht allerdings nur, wenn jenseits der Entgegennahme der Verpflichtungserklärung geprüft wird, ob der sich verpflichtende Einlader auch tatsächlich in der Lage ist, die Kosten des Unterhalts zu tragen (Bonitätsprüfung). Dies wurde von vielen Ausländerbehörden bis in die jüngere Zeit pflichtwidrig versäumt. Anstatt eine klare einheitliche Verwaltungspraxis der Ausländerbehörden durchzusetzen, wurde bereits mit Erlass des Auswärtigen Amts vom 29. Dezember 1995 eine Fehlentwicklung eingeleitet. Nach diesem Erlass durften die Auslandsvertretungen die Visumerteilung im Regelfall nicht – also nur ausnahmsweise – von der Vorlage derartiger Nachweise abhängig machen (Dokument Nr. 182). Mit Erlass vom 16. Mai 1997, dessen Inhalt vorab von Bundesminister Dr. Klaus Kinkel gebilligt worden war, bekräftigte das Auswärtige Amt seine Haltung. Es müsse die Ausnahme bleiben, vom Gastgeber Nachweise über dessen Einkommensverhältnisse zu verlangen. Auch formlose Verpflichtungserklärungen seien anzuerkennen (Dokument Nr. 45). Damit reagierte das Auswärtige Amt damals auch auf die Beschwerden des Bundesdatenschutzbeauftragten wegen der Praxis der Auslandsvertretungen, Verdienstnachweise des Einladers zu verlangen. Aus praktischer Sicht kam hinzu, dass die Visastellen schlechterdings kaum mit vernünftigem Aufwand in der Lage sind, die Leistungsfähigkeit (Bonität) eines Einladers aus der Ferne zu klären.

Dieser Ausgangslage folgend stand der Erlass des Auswärtigen Amts vom 2. September 1999 in einer klaren Linie der Kontinuität, als er vorgab, nur ausnahmsweise, bei offensichtlich gegen die Bonität des Einladers sprechenden Erkenntnissen ein Visum zu versagen. Über diese Verfahrensweise bestand Einvernehmen unter allen Beteiligten, insbesondere den Ländern und ihren Gemeinden, die gegebenenfalls für die Kosten des Aufenthalts eines Ausländers aufkommen müssen.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch ohne weiteres, dass der Erlass vom 2. September 1999 ohne Beteiligung der Leitung des Ministeriums ausschließlich auf der Arbeitsebene des Auswärtigen Amts gefertigt wurde. Von einem Kurswechsel in der Visumpolitik kann hier keine Rede sein.

Gleichwohl muss diese Praxis, deren Ausgangspunkt pflichtwidriges Verhalten von Ausländerbehörden war, als Fehler mit gravierenden Folgen benannt werden. Die Feststellungen des Landgerichts Köln in dem Urteil vom 9. Februar 2004 beschreiben exemplarisch den Missbrauch der Verpflichtungserklärung durch Vieleinlader. Durch ein Netz weitgehend mittelloser Einlader, die die Vielzahl eingeladener Ausländer tatsächlich nicht im Entferntesten kannten, gelang es dem Hintermann zahlreiche Visen zu erschleichen.

Einen Schritt zur Korrektur dieser Praxis leisteten die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz im Juni 2000, indem sie die Verpflichtung der Ausländerbehörden zur Prüfung der Bonität nochmals ausdrücklich und bundesweit verbindlich festschrieben. Parallel hierzu wurden die Länder sowohl vom Bundesministerium des Innern als auch vom Auswärtigen Amt wiederholt zur Prüfung der Bonität aufgefordert. Strafverfahren wirkten in dieselbe Richtung. Mit dem Chrobog-Erlass vom 26. Oktober 2004 wurde die klare und richtige, abschließende Konsequenz gezogen: Im Falle einer Verpflichtungserklärung ohne positive Aussage zur Bonität müssen nun weitere Nachweise im Visumverfahren vorgelegt werden.

6. Reisebüroverfahren

An zentraler Stelle des Missbrauchs an der Botschaft in Kiew steht das so genannte Reisebüroverfahren. Die Anwendung dieses Verfahrens ist an der dortigen Visastelle zeitweise außer Kontrolle geraten.

Das Reisebüroverfahren basiert auf dem Gedanken, dass Visumanträge, die über ein aus der täglichen Zusammenarbeit bekanntes, vertrauenswürdiges Reisebüro gestellt werden, einer weniger strengen Kontrolle unterworfen werden können. Die von dem Reisebüro übernommene Organisation der Reise und sein guter Name bürgen für die redlichen Absichten des Reisenden. Die Gemeinsame Konsularische Instruktion erkennt dieses Verfahren an und lässt zu, in diesen Fällen auf die persönliche Vorsprache des Antragstellers bei der Visastelle zu verzichten. Die Entscheidung, ob und unter welchen Voraussetzungen ein solches Verfahren durchgeführt wird, liegt dabei in den Händen der Auslandsvertretungen, die die Verhältnisse vor Ort beurteilen müssen.

Entgegen der sich aus diesen Grundgedanken und den Vorgaben der GKI ergebenden Notwendigkeit, nur bekannte und vertrauenswürdige Reisebüros für dieses Verfahren zuzulassen, hat die Botschaft in Kiew in eigener Verantwortung mit mindestens 250 Reisebüros zusammengearbeitet, die einer solchen Prüfung nicht unterzogen wurden. Vielmehr hat die Botschaft alle Reisebüros anerkannt, mit denen sie nicht bereits negative Erfahrungen gemacht hatte. Wer nicht auf der entsprechenden Negativliste stand, hatte ohne weiteres Zugang zum Reisebüroverfahren (Zweiter Teil Teil D Abschnitt V Nr. 1 Buchstabe a), Protokoll 20. Sitzung, Klara Hoppmann, S. 75).

Damit war es für Schleuser eine Leichtigkeit, jederzeit auf andere, neue Reisebüros auszuweichen und somit jeden Kontrolleffekt zu unterlaufen. Gerade in einem Umfeld, in dem Korruption ein weit verbreitetes Phänomen war, ist der Verzicht auf eine persönliche Vorsprache nur vertretbar, wenn anderweitig die redlichen Absichten eines Antragstellers gesichert sind. Obwohl diese Voraussetzung nicht gegeben war, hat die Visastelle auf die persönliche Vorsprache verzichtet und damit den Schlüssel zur Überprüfung von Reisezweck und Rückkehrbereitschaft in die Hände unseriöser und krimineller Strukturen gelegt.

Die bei der Sonderinspektion im Herbst 2000 gewonnenen und aufgrund nachfolgender Ermittlungen im ersten Halbjahr 2001 verdichteten Erkenntnisse führten dazu, dass das Auswärtige Amt dieses Einfallstor der Visaerschleichung bereits mit Erlass vom 3. August 2001 schloss. Das Reisebüroverfahren in Kiew wurde beendet.

7. Reiseschutzversicherungen

Eine weitere wichtige, in ihrer zahlenmäßigen Bedeutung allerdings hinter dem Reisebüroverfahren zurückstehende Schwachstelle war nach den Erkenntnissen des Untersuchungsausschusses das mit dem Carnet de Touriste des ADAC bereits im Jahr 1995 entwickelte und mit dem Reiseschutzpass des Herrn K. fortgeführte Konzept einer Reiseschutzversicherung.

Der Grundgedanke des Konzepts war einfach und überzeugend. Das Carnet de Touriste (CdT) sollte den Bürgern Mittel- und Osteuropas die Verwirklichung der Reisefreiheit erleichtern. Zugleich sollte es auch allen anderen Beteiligten Vorteile bringen.

Bis zum Zeitpunkt der Einführung des CdT konnte ein Ausländer, der die Sicherung seines Unterhalts nicht selbst nachweisen konnte, nur dann ein Visum erlangen, wenn er eine in Deutschland lebende Person kannte, die sich durch eine persönliche Erklärung gegenüber der Ausländerbehörde verpflichtete, für seinen Lebensunterhalt in Deutschland aufzukommen (individuelle Verpflichtungserklärung). Die mit der Notwendigkeit eines solchen persönlichen Kontakts verbundene faktische Beschränkung der Reisefreiheit entfiel mit der Möglichkeit des Erwerbs eines CdT. Der ADAC verpflichtete sich pauschal, den Lebensunterhalt der Inhaber eines CdT gegenüber der öffentlichen Hand abzusichern. Den Ausländerbehörden war damit ohne bürokratischen Aufwand ein zahlungskräftiger Schuldner gewiss, der eine reibungslose Abwicklung von Problemfällen versprach.

Vor diesem Hintergrund schlich sich bereits mit der Einführung des CdT im Jahr 1995 eine gedankliche Unschärfe ein.

Die individuelle Verpflichtungserklärung beruht in aller Regel auf einem bestehenden Kontakt zwischen dem Einlader und dem Ausländer, ohne den eine derartige Verpflichtung auch gar nicht übernommen würde. Entsprechend fragt das bundeseinheitliche Formular für Verpflichtungserklärungen nach Verwandtschaftsbeziehungen und nach der Anschrift der Unterbringung, falls diese „vom gewöhnlichen Wohnsitz des Unterkunftsgebers“ abweicht. Ihr liegt das Bild von Einlader und Gast zugrunde. Jenseits der rein rechtlichen Bedeutung der Erklärung lässt sich bei dieser Konstellation regelmäßig die tatsächliche Vermutung rechtfertigen, der Ausländer besuche den Einlader (Reisezweck) und dieser komme für seinen Gast auf (Gewährleistung des Lebensunterhalts). Dem steht die Konzeption des CdT gegenüber: Hier besteht eine rein geschäftliche Beziehung. Die Verpflichtungserklärung bringt hier tatsächlich wie rechtlich nur zum Ausdruck, im Notfall gegenüber den Behörden für den Unterhalt des Ausländers zu haften. Anders als bei der Individualverpflichtung besteht hier kein Anhaltspunkt dafür, dass der Unterhalt ganz allgemein, unabhängig von Erstattungsansprüchen der öffentlichen Hand getragen werde.

Gleichwohl ordnete schon ein Erlass des Auswärtigen Amts vom 4. September 1995 (Dokument Nr. 280) an, beides gleich zu behandeln:

„Bei Vorlage des letzteren Typs von Verpflichtungserklärung wird vom Ast [Antragsteller] kein weiterer Nachweis über Finanzmittel verlangt. Von Ast, die ein CdT vorlegen, ist infolgedessen ebenfalls regelmäßig kein solcher zusätzlicher Nachweis zu fordern.“

Weiter heißt es dort unter Bezugnahme auf einen Erlass vom 16. August 1995, der ausführt, dass die zu fordernden Unterlagen von Land zu Land unterschiedlich sein

können und Unterlagen über die Finanzierung der Reise und die Gewährleistung der Rückreise vorzulegen seien: Die dortigen Ausführungen seien „nicht dergestalt zu verstehen, dass die Visumerteilung neben der Vorlage des CdT im Regelfall noch von weiteren Unterlagen oder Nachweisen abhängig gemacht werden soll“.

Der Erlass des Auswärtigen Amts vom 16. Mai 1997 (Dokument Nr. 45) greift diese Linie auf und erklärt, eine gesonderte Einladung sei bei Vorlage des CdT nicht erforderlich.

Vor diesem Hintergrund kam es trotz verschiedener Hinweise auf Missbrauch dazu, dass mit Erlass vom 15. Oktober 1999 die Anweisung erging, bei Vorlage des CdT in der Regel auf die Vorlage weiterer Nachweise zum Reisezweck, zur Finanzierung und zur Rückkehrbereitschaft zu verzichten. Bei offensichtlichen Zweifeln waren jedoch weitere Unterlagen anzufordern. An der persönlichen Vorsprache wurde allerdings – anders als vom ADAC gewünscht – festgehalten. Auch dieser Erlass verließ die Fachebene des Bundesministeriums nicht. Die Leitung des Auswärtigen Amts war nach klarer Beweislage nicht beteiligt. Die beteiligten Beamten waren dieselben, die bereits vor dem Regierungswechsel hier tätig waren. Erkennbar betrachteten sie die Regelung als Entscheidung ohne Tragweite, die auf der Linie der bisherigen Praxis lag. Diese Einschätzung erwies sich als falsch. Der Erlass war ein Fehler.

Als besonders problematisch haben sich die hinter dem Konzept des CdT stehenden Verbandsinteressen erwiesen.

Während der Präsident des ADAC in seinem Schreiben vom 12. August 1994 noch erklärte, der ADAC „würde gegebenenfalls die praktische Realisierung und Umsetzung übernehmen und gewährleisten“ (Dokument Nr. 52), hat der heutige ADAC-Präsident gegenüber dem Untersuchungsausschuss betont, der ADAC habe eigentlich nur eine vermittelnde Funktion und mit dem Vertrieb nichts zu tun gehabt. Während tatsächlich jedoch der ADAC mit seinem guten Namen für das CdT warb, verfolgten die sich neu entwickelnden Partnerorganisationen in Osteu-ropa das Interesse, ihren Aufbau zu finanzieren. Folglich lag ihnen daran, das CdT möglichst ungehindert und erfolgreich zu vertreiben. Hierbei vor Ort auftretende Schwierigkeiten mit den Auslandsvertretungen wurden mit Hilfe des ADAC immer wieder ausgeräumt. Zugleich wirkte der ADAC teils erfolgreich vor Ort und in Deutschland darauf hin, die mit einem CdT vorsprechenden Antragsteller bevorzugt zu behandeln. Wunsch war es, wie im Reisebüroverfahren unter Verzicht auf eine persönliche Vorsprache des Antragstellers als besonders vertrauenswürdig behandelt zu werden. Erfüllt wurde dieser Wunsch zwar nicht ganz, er spiegelt sich aber bereits in dem Erlass vom 4. September 1995 und dann im Erlass vom 15. Oktober 1999 wider, dem Gespräche mit dem ADAC vorausgingen. Begründet wurde das Begehren mit der Aussage, die Partnerorganisationen prüften bereits ihrerseits zuverlässig die Aufenthaltsabsichten der Erwerber des CdT. Eine verlässliche Aussage war dies leider nicht.

In der Konsequenz der Anerkennung des CdT lag dann auch die Anerkennung der Reiseschutzversicherung des K. als Konkurrenzprodukt des CdT. Denn eine Monopolstellung des ADAC ließ sich nicht rechtfertigen, wie bereits 1997 erkannt worden war.

Aus den beigezogenen Akten hat sich schließlich ergeben, dass die beteiligten Stellen erst nach und nach die Bedeutung der Reiseschutzversicherungen als Missbrauchsinstrument erkannten. So wurde etwa die geringe Zahl bekannt gewordener „Schadensfälle“ als Beleg für das Funktionieren des Konzepts angesehen. Selbst in dem Schreiben des Bundeskriminalamtes vom 2. Mai 2001 (Dokument Nr. 266), das das CdT kritisch beurteilt, heißt es:

„Erkenntnisse zum Umfang des Missbrauchs des CdT liegen nur punktuell vor. Eine gesicherte und belegbare Aussage ist derzeit nicht möglich.“

Bereits kurze Zeit nach Beendigung des Reisebüroverfahrens in Kiew erkannte das Auswärtige Amt, dass auch der Erlass vom 15. Oktober 1999 geändert werden musste. Mit Erlass vom 29. Januar 2002 (Dokument Nr. 10) wurde eine Zäsur bei der Behandlung von Reiseschutzversicherungen eingeleitet: Der Erlass vom 15. Oktober 1999 und die damit verbundene Privilegierung wurden aufgehoben. Der parallel hierzu mit der Öffnung des Vertriebs einhergehende Ansturm von Antragstellern mit Reiseschutzpässen auf die Visastelle in Kiew wurde unter aktiver Hilfestellung des Auswärtigen Amts in den folgenden Wochen bis April 2002 unter Kontrolle gebracht. Die zwischen der Botschaft und dem Auswärtigen Amt geführte Korrespondenz macht dabei deutlich, dass die Rechtslage seitens der Botschaft fehlinterpretiert wurde. Exemplarisch dafür ist ein Fernschreiben der Botschaft vom 18. Februar 2002 (Dokument Nr. 113), in dem die Botschaft glaubt, dass sie die Legende einer Besichtigung des Kölner Doms mit den der Botschaft zur Verfügung stehenden Mitteln widerlegen müsse, dies aber nicht könne. Dies war bereits im Ansatz verfehlt.

Die Begründung, es könnten hier „lediglich abstrakte Zweifel, nicht aber konkrete Anhaltspunkte für eine Täuschung oder einen Missbrauch ermittelt werden“, verkennt den Prüfauftrag der Visastelle. Stereotypes Vorbringen muss vielmehr Nachfragen veranlassen. In jedem Fall, in dem dann der angegebene Reisezweck nicht plausibel wird, bestehen hinreichende Gründe, die Visaerteilung abzulehnen. Das hat die Visastelle verkannt, wie auch die Korrekturmaßnahmen des Auswärtigen Amts belegen.

In der Praxis führte die Erlasslage aber auch nicht zwangsläufig zu Problemen. Das hat ihre Handhabung an der Botschaft in Moskau gezeigt. Auch lässt sich mit der Regelung des Erlasses nicht erklären oder rechtfertigen, dass in Kiew Visa erteilt wurden, obwohl in einer Vielzahl von Fällen dieselbe, offensichtlich in sich nicht stimmige Legende einer Reise etwa nach Köln und zu den „Burgen am Rhein“ vorgelegt wurde.

8. Personalsituation

Wie ein roter Faden zieht sich durch die Aussagen der Zeugen, die an Visastellen tätig oder für sie verantwortlich waren, die Klage über eine mangelhafte Personalausstattung der Visastellen. Die Kapazitäten der Visastellen waren danach dem Ansturm nach dem Fall des Eisernen Vorhangs nicht gewachsen. Auch aus der Personalreserve des Auswärtigen Amts scheint eine ausreichende Verstärkung nicht möglich gewesen zu sein.

Ab dem Jahre 2000 trat in Kiew eine Verbesserung der Situation ein, die zu geordneten Verhältnissen führte. Im Sommer 2000 wurde nach einem Besuch des Bundesministers des Auswärtigen in Kiew die personelle und räumliche Ausstattung so ausgebaut, dass der Botschafter in der Ukraine in einem Drahtbericht vom 4. März 2002 (Dokument Nr. 217) urteilte, die Zustände hätten sich damals „nachhaltig verbessert".

Im Jahre 2001 wurde der Rechts- und Konsulardienst erstmals von der seit 1993 jährlich vorgenommenen, allgemeinen linearen Stellenkürzung der Bundesverwaltung ausgenommen (Bundestagsdrucksache 14/4522 vom 23. November 2000). Dafür hatte sich Bundesminister Joseph Fischer wiederholt eingesetzt. Der Haushalt des Auswärtigen Amts wurde im Haushaltsjahr 2001 um 672 Mio. DM auf 4,1 Mrd. DM erhöht (Bundestagsdrucksache 14/13247 vom 29. November 2000). Der Ansatz des flexibilisierten Titels für die Vergütung von Ortskräften wurde um 16 Mio. DM auf 101 Mio. DM, mithin um 19 Prozent erhöht.

Im Zuge des Antiterrorprogramms der Bundesregierung wurden dem Auswärtigen Amt 83 neue Planstellen zur Verstärkung der Visastellen an besonders sicherheitssensiblen Dienstorten zugewiesen. Dies kam auch der Visastelle in Kiew zugute.

Die Behauptung,

„Es war ein offenkundiges Versagen der Bundesregierung, dass sie dort [bei den Sachbearbeitern vor Ort] auch noch Stellenkürzungen vornehmen wollte. Das konnte nur durch mehrfache Initiativen vonseiten der FDP verhindert werden."

(Hellmut Königshaus, Protokoll der 149. Sitzung 17. Dezember 2004, S. 13995 [D])

ist daher falsch und stellt die Dinge auf den Kopf. Es waren die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die mit dem Haushaltsplan 2001 den so genannten Rechts- und Konsularbereich von der allgemeinen jährlichen linearen Stellenkürzung ausgenommen haben. Darüber hinaus hat sie seit dem Jahren 2005 den gesamten Bereich der Auslandsvertretungen von der Stellenkürzung ausgenommen. Die FDP hatte seit 1993 bis zum Regierungswechsel Gelegenheit, dies zu tun. Gelungen ist ihr dies nicht.

9. Weitere Maßnahmen

Neben den konkreten Maßnahmen zur Bekämpfung des Missbrauchs insbesondere in Kiew, zu denen in erster Linie personalwirtschaftliche Maßnahmen, das Aussetzen des Reisebüroverfahrens in Kiew im Sommer 2001, die Aufhebung des Erlasses vom 15. Oktober 1999 im Januar 2002, das Ende des Reiseschutzpasses des Herrn K. in Kiew im Juni 2002 und der Ausstieg aus dem Konzept der Reiseschutzversicherungen im Frühjahr 2003 zählen, wurden weitere Maßnahmen ergriffen, um Missbrauch im Visumverfahren weiter einzudämmen.

Auf gesetzlicher Ebene ist die Aufenthaltsverordnung zu nennen. Sie hat die Möglichkeiten verbessert, Missbrauch durch Vieleinlader zu erkennen. Dazu sieht sie vor, dass die Auslandsvertretungen eine Visadatei führen, in der unter anderem die Daten einer Verpflichtungserklärung gespeichert werden.

Darüber hinaus setzt sich die Bundesregierung für eine rasche Verwirklichung des Vorschlags für eine EU-Verordnung über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten ein. Dies beruht auch auf einer gemeinsamen Erkenntnis und dem Konsens aller am Vermittlungsverfahren zum Zuwanderungsgesetz beteiligten Parteien, dass eine nationale Lösung weder schneller funktioniert noch sinnvoll ist. Das Visa-Informationssystem soll im Jahre 2006 verwirklicht werden. Es ist daher fadenscheinig und unglaubwürdig, wenn die CDU/CSU-Fraktion heute wieder die Schaffung einer nationalen Datei fordert – ein Projekt, an dem die Fraktionen der CDU/CSU und FDP im Übrigen in der vorletzten Wahlperiode gescheitert sind.

Die seit Oktober 2002 eingeführte EDV-Software „Visa Plus" hat unter anderem den Vorteil einer automatisierten Durchführung der Sicherheitsabfragen.

Ferner hat das Auswärtige Amt im Jahre 2004 für 44 Visastellen, die in einem schwierigen Umfeld agieren, eine vierteljährliche Berichtspflicht eingeführt. Dieses Frühwarnsystem soll sicherstellen, dass Fehlentwicklungen schnell begegnet wird. Ergänzt wurde dies durch einen Arbeitsstab, der vor Ort konzeptionelle und ablauftechnische Hilfestellungen geben soll. Ergänzend hierzu ist die im Aufbau befindliche gemeinsame Task Force des Bundesministeriums des Innern und des Auswärtigen Amts zur Bekämpfung des Visummissbrauchs eine erfolgversprechende Maßnahme.

10. Rückblick

Zur Aufdeckung des Visummissbrauchs vor allem an der Botschaft in Kiew in den Jahren 1999 bis 2002 und zur Aufklärung der Handlungsmuster krimineller Schleuser haben die Ermittlungen der Bundespolizei (früher: Bundesgrenzschutz), des Bundeskriminalamtes und der Polizeien der Länder durch breit angelegte Ermittlungen entscheidend beigetragen. In enger Zusammenarbeit mit den Auslandsvertretungen konnten sie eine Vielzahl von Straftaten aufklären, die von den Gerichten abgeurteilt wurden.

Das Verfahren vor dem Landgericht Köln trat unter diesen als in jeder Hinsicht bemerkenswert hervor. Kein anderes Gericht hat in vergleichbarer Weise Anlass dafür

gesehen, sich mit der Frage zu beschäftigen, auf welche Ursachen Kontrolldefizite der Visastelle in Kiew zurückzuführen waren, die es leicht gemacht haben, ein Visum zu erschleichen. Dies überrascht umso mehr, als der Vorsitzende Richter am LG Köln bei seiner Vernehmung durch den Ausschuss angab, „Wir mussten nur feststellen: Ist dem Herrn B. die Arbeit erleichtert worden? Wir aber mussten nicht feststellen, warum es möglicherweise politische Motive gibt." (Protokoll 11. Sitzung, Ulrich Höppner, S. 88).

Kein Gericht ist auch derart auf den Holzweg geraten, wie das LG Köln, als sich der Vorsitzende in der mündlichen Urteilsbegründung zu der Behauptung verstieg, die Leitung des Auswärtigen Amts habe einen „kalten Putsch (…) gegen die bestehende Gesetzeslage" begangen. Jenseits seiner Rechtsauffassung von der Rechtswidrigkeit einzelner Erlasse hatte der Vorsitzende keine Erkenntnisse, die einen derart schwerwiegenden Vorwurf erlauben. Die Beweisaufnahme hat keinen Zweifel daran gelassen, dass niemandem, weder der Hausleitung noch irgendeinem Mitarbeiter eine rechtsfeindliche Gesinnung vorgehalten werden kann, die eine solche Formulierung rechtfertigt. Unsere Rechtsordnung geht von einer Richterpersönlichkeit aus, die allein der Sache verpflichtet, unabhängig, neutral und mit der gebotenen Distanz und Zurückhaltung ihr Amt ausübt. Dem entspricht dieses Verhalten nicht. Ihm steht auch in deutlichem Kontrast das gegen denselben Angeklagten und Herrn K. geführte zweite Kölner Verfahren gegenüber. Dieses endete mit einer Verfahrenseinstellung und der Feststellung des Gerichts, das Auswärtige Amt habe durchaus auf die bekannt gewordenen Missstände reagiert.

Bemerkenswert bleibt auch die nach den Ausführungen des Urteils selbst überflüssige Behauptung, der Hinweis des Auswärtigen Amts auf eine Morddrohung gegenüber einer früheren Mitarbeiterin der Visastelle in Kiew sei falsch gewesen, die durch die Beweisaufnahme des Ausschusses widerlegt werden konnte (Zweiter Teil Teil B Abschnitt I Nr. 10 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb Dreifachbuchstabe hhh). Ebensowenig hatten die vom Gericht angeregten Verfahren wegen Falschaussage gegen Mitarbeiter des Auswärtigen Amts einen belastbaren Hintergrund. Sie sind samt und sonders mangels Tatverdachts eingestellt worden (Zweiter Teil Teil B Abschnitt I Nr. 10 Buchstabe e).

11. Ausblick

Dem Untersuchungsausschuss war es zeitlich nicht möglich, eigene Vorschläge zur Verbesserung der Visaerteilungspraxis zu erarbeiten. Konkrete Empfehlungen können daher nicht ausgesprochen werden. Dies gilt umso mehr, als die bekannt gewordenen Missstände bereits vor der Einsetzung des Untersuchungsausschusses behoben waren und weitere wichtige präventive Maßnahmen von der Bundesregierung bereits ergriffen wurden.

An erster Stelle der Überlegungen sollten die Bediensteten der Visastellen stehen. Angesichts der hohen Belastung und den besonderen Schwierigkeiten, denen die Bediensteten einiger Visastellen ausgesetzt sind, muss darauf geachtet werden, dass diese Arbeit die notwendige Anerkennung findet und die Personalauswahl mit besonderer Sorgfalt vorgenommen wird. Ihre Motivation und Arbeitsleistung ist von entscheidender Bedeutung. Der Verunsicherung der Konsularbeamtinnen und -beamten, die durch die Skandalisierung der Visaerteilungspraxis eingetreten ist, muss begegnet werden. Regionalseminare und andere Formen des kontinuierlichen Austauschs sollten hier weiter genutzt und ausgebaut werden. Zugleich ist sicherzustellen, dass die Personalausstattung der Visastellen genügend Zeit lässt, die Anträge individuell zu prüfen.

Die Zusammenarbeit zwischen den Auslandsvertretungen, dem Auswärtigen Amt, den Sicherheitsbehörden und den Ausländerämtern in Deutschland ist von entscheidender Bedeutung. Es sollte stets geprüft werden, inwieweit sie noch weiter verbessert werden kann. Ein gutes Mittel zur weiteren Verbesserung der Kooperation zwischen BMI und AA ist die momentan im Aufbau befindliche Einrichtung einer gemeinsamen Task Force zur Bekämpfung des Visummissbrauchs. Dies gilt auch für den Einsatz von Dokumentenberatern und Verbindungsbeamten, deren Arbeit in den Visastellen möglicherweise noch verstärkt werden kann. Hingegen ist nicht erkennbar, dass eine Verlagerung der Zuständigkeit für die Visastellen auf das Bundesministerium des Innern sinnvoll sein könnte. Auf eine enge Einbindung in die Arbeit der Botschaften sollte vielmehr besonders geachtet werden.

Die jüngste öffentliche Diskussion um den Weltjugendtag in Köln bestätigt eindrucksvoll, was das Auswärtige Amt in seinen Grundsatzerlassen vom 3. März 2000 (Volmer-Erlass) und 26. Oktober 2004 (Chrobog-Erlass) stets vorangestellt hat: Die Entscheidung im Visumverfahren ist immer eine Risikoentscheidung. Sie beruht auf einer Prognose, einem Wahrscheinlichkeitsurteil im Spannungsfeld von Reisefreiheit und Weltoffenheit einerseits und der Gefahr der illegalen Einwanderung und nationaler Sicherheit andererseits. Die Entscheider müssen ermutigt werden, dem notwendigen Ausgleich zwischen diesen Interessen eigenverantwortlich und mit Augenmaß gerecht zu werden.

Zu Recht fordert EU-Kommissar Franco Frattini Reiseerleichterungen, weil sie jungen Menschen neue Horizonte eröffnen und gegen Fremdenfeindlichkeit wirken. Einem „jungen Mädchen aus Serbien" solle nicht zugemutet werden, „sieben Wochen auf ein Visum zu warten und 130 Euro dafür zu bezahlen, nur um ein Konzert in Italien zu besuchen" (Dokument Nr. 279). Dem steht die Behauptung gegenüber, „das EU-Recht sehe vor, dass bei ‚geringsten Zweifeln' ein Antrag abzulehnen sei" (MdEP Dr. Joachim Würmeling (CSU) unter Bezugnahme auf Kommissar Franco Frattini (Dokument Nr. 281). Wie beides miteinander vereinbar sein soll, ist nicht erkennbar. Eine Grundlage für die von MdEP Dr. Joachim Würmeling genannte Rechtsauffassung ist aber auch im europäischen Recht nicht zu finden. Wer Reiseerleichterungen möchte, muss dazu stehen, dass Missbrauch nicht auszuschließen ist. Wer wie der Jugend- und Integrationsminis-

ter Nordrhein-Westfalens, Armin Laschet (CDU) fordert, „allen Pilgern zum Weltjugendtag ein Visum zu erteilen“ – „im Zweifel für die Pilger“, der darf dies nicht leugnen (Dokument Nr. 282).

Deshalb muss darauf geachtet werden, dass die mit dem Auftreten der Opposition im Untersuchungsausschuss verbundene Schwarz-Weiß-Malerei trotz der beklagenswerten Missbrauchshäufungen in der Ukraine dem Anliegen eines angemessenen Ausgleichs zwischen Reisefreiheit und Sicherheit nicht weiter schadet. Es gilt, den vom ukrainischen Präsidenten Wiktor Juschtschenko unter Beifall aller Fraktionen an den Deutschen Bundestag gerichteten Appell zu beherzigen:

„Verstehen Sie doch und unterstützen Sie die ukrainische Jugend, Studenten, Journalisten, Künstler, Geschäftsleute in ihrem Drang nach Kommunikation. Ich wende mich an Sie mit der Bitte, die Liberalisierung der Visabestimmungen für diese Kategorie von Ukrainern zu unterstützen. (…) Die Ukrainer waren, sind und werden immer ein untrennbarer Teil der europäischen Völkerfamilie sein.“

Vierter Teil

Sondervotum der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

I. Einleitung

Das ist der Skandal: Illegale Einwanderung nach Deutschland und in andere Schengenstaaten, scheinbar legal mit deutschen Visa.

Konsequenz: Schwarzarbeit, Schleusertum, Menschenhandel und Zwangsprostitution; hunderte von polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Ermittlungs- und Gerichtsverfahren; Gerichtsurteile mit Strafrabatt wegen einer Art von Mitschuld der Bundesregierung.

Eine der Ursachen: Die Visapolitik der rot-grünen Bundesregierung; verkürzt charakterisiert durch Wegschauen statt Prüfen, Reisefreiheit nach Deutschland statt Sicherheit und Legalität.

Verantwortliche: Bundesminister des Auswärigen, Joseph Fischer, durch Tun, Bundesminister des Innern, Otto Schily, durch Unterlassen und das Bundeskanzleramt durch Verdrängen.

Das Landgericht Köln bezeichnete die rot-grüne Visapraxis als „kalten Putsch“ gegen die geltende Rechtslage. Eine derartige Charakterisierung des Handelns einer Bundesregierung ist ohne Beispiel in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Die hilflosen Versuche von Rot-Grün, diese Bewertung als unfundierte Einzelmeinung darzustellen, liegen neben der Sache. Eine Vielzahl von deutschen Strafgerichten musste „Strafrabatte“ für Schleuser gewähren, weil die rot-grüne Visapolitik deren Handeln erleichterte. Ein Beispiel dafür, dass sich die harsche Kritik der Justiz an der rot-grünen Visavergabepraxis nicht auf das Landgericht Köln beschränkt hat, ist die Äußerung des Vorsitzenden Richters am Landgericht Münster, Franz-Joseph Kliegel, in seiner Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss im Hinblick auf den ersten Fischer-Erlass vom 3. März 2000:

„Ich sage einmal: Wenn ich das sehe und wenn ich das übertrage auf andere Bereiche staatlicher Leistungen, wenn ich mir vorstelle, bei einer Leistungsverwaltung – nehmen wir zum Beispiel Subventionen, BAföG oder Arbeitslosengeld –, wenn ich da eine solche Ermessensrichtlinie machte, dann ist das für mich eine Einladung zum Betrug. Ich darf das so deutlich sagen.“ (Protokoll 13/64)

Ungeachtet der Tatsache, dass der Untersuchungsausschuss wegen der Abkürzung der Wahlperiode seine Untersuchung nicht hat abschließen können, sondern lediglich einen Sachstandsbericht vorlegt, kann festgestellt werden: Es besteht eine weitgehende Einigkeit darin, dass die Bundesregierung in ihrer Visapolitik schwere Fehler gemacht hat. Ausmaß und Einzelheiten mögen derzeit umstritten sein.

Aber es gibt ganz offensichtlich einen Grundkonsens:

Bundesminister Joseph Fischer tastete sich in öffentlichen Äußerungen vorsichtig an sein Versagen heran; zunächst sprach er von möglichen Versäumnissen und Fehlern seiner Mitarbeiter (14. Februar 2005, www.stern.de), drei Tage später verkündete Fischer „Wenn ich Mist gebaut habe, stehe ich dafür gerade“ (17. Februar 2005, www.-gruene-partei.de) um neun Tage später von seinen Fehlern zu sprechen, für die er geradezustehen habe (26. Februar 2005, dpa, Medienspiegel vom 27. Februar 2005). Vor dem Untersuchungsausschuss erklärte Bundesminister Joseph Fischer dann:

„Das ist ein Erlass mit fatalen Konsequenzen. Er ist vom 15.10.1999. Das fällt in meinen Verantwortungsbereich. Da gibt es gar nichts darum herumzureden. Dafür habe ich geradezustehen, auch wenn dieser Erlass nach meiner Erinnerung, Herr Vorsitzender, und nach allen Aktenkenntnissen, die ich habe, die Leitungsebene, mich, nicht erreicht hat.“ (Protokoll 19/22)

Bundesminister Joseph Fischer war offensichtlich schon ab August 2000 problembewusst: So schrieb er damals sowohl an Bundesminister Hans Eichel als auch an Mitglieder des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages betreffend die Visastelle in Moskau:

„Dies bedeutet, dass den sechs Sachbearbeitern, die über die Visumerteilung entscheiden, bei Einhaltung der Dienstzeiten nur etwa zwei Minuten pro Antrag zur Verfügung stünden.“ (Dokument Nr. 293)

Bundesminister des Innern, Otto Schily, wollte eigene Versäumnisse in der Visaaffäre nicht zugeben, machte aber gleichwohl deutlich, dass auch aus seiner Sicht etwas falsch gelaufen war:

„Auch mein Kollege Fischer hat wohl inzwischen eingesehen, dass er meinem Rat, da für Klarstellung zu sorgen, besser gefolgt wäre.“ (Bundesminister Otto Schily vor dem Untersuchungsausschuss am 15. Juli 2005)

Zwar lässt Bundesminister Otto Schily auf der Internetseite des Bundesinnenministeriums verkünden:

„‚Die Freiheit des Einzelnen vor Verbrechen zu schützen, ist eine Kernaufgabe des Staates. Freiheit und Sicherheit sind eine untrennbare Einheit‘ (Otto Schily). Das Bundesministerium des Innern ist verantwortlich für die innere Sicherheit. Dazu gehören sowohl die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger als auch der Schutz unserer Verfassung. Nur so können die Grundwerte der Verfassung gelebte Wirklichkeit in unserer Gesellschaft bleiben. Bei diesen Aufgaben wird das BMI vom Bundesamt für Verfassungsschutz, vom Bundeskriminalamt, von der Bun-

despolizei und vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik unterstützt.“ (www.bmi.bund.de, Aufgaben des BMI, Innere Sicherheit und Schutz der Verfassung)

Trotz dieses markigen Eintretens für die innere Sicherheit wollte Bundesminister Otto Schily vor dem Untersuchungsausschuss in der von ihm dem Grunde nach bestätigten Visaaffäre kein Schuldbekenntnis ablegen.

Zum Grundkonsens über das Bestehen einer Visaaffäre und dass Dinge, gelinde gesagt, schief gelaufen sind, gehört auch die Einsicht von Bundeskanzler Gerhard Schröder:

„Wenn Fehler vorgekommen sein sollten, dann muss das aufgeklärt werden, dann wird das abgestellt.“ (Medienmonitoring bpa 14. Februar 2005)

Zu Recht sah Bundeskanzler Gerhard Schröder davon ab, die Existenz einer Visaaffäre und Fehler zu bestreiten. Danach gefragt, zog er sich auf die Erklärung zurück, der Untersuchungsausschuss werde alles für die Sachaufklärung Erforderliche tun und führte im Übrigen aus: „Alle Vorverurteilungen Außenminister Fischers sind falsch.“ (FAZ Sonntagszeitung vom 27. Februar 2005).

Deutlicher zur Visaaffäre äußerte sich der damalige Innenminister Nordrhein-Westfalens, Dr. Fritz Behrens (SPD) im Nordrhein-Westfälischen Landtag:

„Die Menschen in unserem Lande und auch mögliche Opfer müssen vor organisierter Kriminalität, vor Schleusern, vor Menschenhandel, Zwangsprostitution, vor grenzüberschreitender organisierter Schwarzarbeit so gut es geht geschützt werden.

Wir haben in Nordrhein-Westfalen in diesem Zusammenhang und nach dem jeweiligen Wissensstand alles getan, was wir tun konnten, um diesem Ziel gerecht zu werden, und zwar nicht nur durch polizeiliche Maßnahmen, sondern eben auch politisch, indem wir Berlin – ich formuliere das so abstrakt – informiert und auch Antworten erhalten haben.

Ich finde es richtig – daran will ich keinen Zweifel lassen –, dass der sogenannte Volmer-Erlass im Oktober letzten Jahres endgültig aufgehoben worden ist. Nach den Warnungen der Sicherheitsbehörden war das nur konsequent, und es war höchste Zeit.“ (Innenminister Dr. Fritz Behrens, SPD, Landtag NRW Plenarprotokoll 13/144)

Auch in den Reihen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gibt man zu, dass in der Visapolitik der Bundesregierung etwas schief gelaufen ist. So stellen die Obleute der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Olaf Scholz und Jerzy Montag am 17. Februar 2005 fest:

„Die Anhörung hat zugleich deutlich gemacht, dass die festzustellenden Missstände auf eine Vielzahl von Einzelaspekten zurückzuführen sind.“ (Pressemitteilung Nr. 106 der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN).

SPD-Obmann Olaf Scholz erklärt am 26. Februar 2005 zur Fischer-Rede:

„Joschka Fischer hat die Verantwortung für falsche Entscheidungen und unterbliebenes Handeln in dieser Zeit übernommen.“ (www.spdfraktion.de)

Auch der stellvertretende Vorsitzende der SPD-Fraktion, Gernot Erler, hat die Visaaffäre erkannt, auch wenn er sie herunterzuspielen versucht:

„Nachdem Fischer eingeräumt hat, die Missbrauchsanfälligkeit der Visa-Erlasse von 1999 falsch eingeschätzt und in den Jahren 2000 bis 2002 die notwendigen Korrekturen nicht entschlossen genug umgesetzt zu haben, verliert der Visa-Untersuchungsausschuss das Spektakuläre. Ab sofort geht es um wichtige Details und interne Abläufe, nicht aber mehr um einen politisch brisanten Fehlernachweis.“ (27 .Februar 2005, www.spdfraktion.de,)

SPD-Obmann Olaf Scholz versucht nach der Vernehmung von Bundesminister Joseph Fischer den Skandal herunterzuspielen, kann aber nicht umhin, ihn gleichwohl zuzugeben. Und so heißt es in einer Presseerklärung der SPD vom 26. April 2005:

„Es habe Fehlentwicklungen gegeben, „aber nichts, was man als Skandal kritisieren oder beschreiben könnte“, bekräftigte Scholz. Für diese Fehlentwicklungen habe Fischer die Verantwortung übernommen und die Mängel abgestellt.“ (spd.de – 2005)

Mit vorsichtiger Kritik an der Visapolitik des Auswärtigen Amts versucht Olaf Scholz den Skandal klein zu halten:

„Unerklärlich sind bekannt gewordene Einzelweisungen. (…)

Dies ist nicht nachvollziehbar.

Die späteren Korrekturen der Erlasse und einzelner Weisungen waren daher vernünftig. (…)

Was als Erschleichung von Visa im Einzelfall begann, wurde mit dem Reisebüroverfahren in einer neuen Dimension fortgesetzt.“ (15. März 2005, www.olafscholz.de)

Vor Einsetzung des Untersuchungsausschusses hatte die CDU/CSU-Fraktion mit großem Nachdruck neun Monate lang unter Einsetzung aller parlamentarischen Möglichkeiten (mündliche und schriftliche Fragen, Große Anfrage (Antwort der Bundesregierung vom 2. September 2004, Bundestagsdrucksache 15/3670), Kleine Anfrage (Antwort der Bundesregierung vom 26. Oktober 2004, Bundestagsdrucksache 15/4019), Aktuelle Stunde, Plenardebatte, Erörterungen in Fachausschüssen) versucht, Klarheit in die Visaaffäre zu bringen. Die insgesamt die Affäre herunterspielenden Reaktionen der Bundesregierung machten schließlich die Einsetzung des Untersuchungsausschusses notwendig.

II. Ideologie

Die Erkenntnisse über rot-grüne Visapolitik und Visapraxis lassen den Schluss zu, dass sie von grüner Ideologie (Multikulti, falschverstandene Weltoffenheit, ungesteuerte Zuwanderung nach Deutschland) geprägt waren. Was über Gesetzesvorhaben politisch nicht realisierbar war, sollte womöglich über die Visapolitik erreicht werden – auch unter Inkaufnahme nachteiliger Folgen für Migranten, Arbeitsmarkt und Sicherheit in Deutschland und im übrigen Schengenraum.

Dies klingt an in der Äußerung von Ministerin Bärbel Höhn, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

„Frauen, insbesondere Prostituierte befinden sich häufig in einer viel schlimmeren Situation, wenn sie illegal hier sind, als wenn sie ein gültiges Visum besitzen." (Bärbel Höhn, Ministerin für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bündnis 90/Die Grünen Landtag NRW, Plenarprotokoll 13/144)

Die Publizistin Alice Schwarzer erklärte dazu in einem Interview im Nachrichtenmagazin „DER SPIEGEL":

„In welcher Welt leben Politikerinnen, die so argumentieren? Die Menschenhändler nehmen den hilflosen, oft sprachlosen Frauen fast immer die Pässe ab, foltern sie, halten sie gefangen. Die meisten wissen gar nicht, ob sie mit einem Visum nach Deutschland gekommen sind."

Auf die Frage, ob „die rotgrüne Visapolitik für Osteuropa die Zwangsprostitution befördert" habe, antwortete sie:

„Davon müssen wir ausgehen. Nicht zuletzt dank der leichtfertigen Visapraxis von Rot-Grün ist der Frauenhandel zum risikoärmsten Geschäft der Organisierten Kriminalität geworden. Die Menschenhändler mussten ihre Opfer nicht mehr illegal nach Deutschland schmuggeln, sondern sie konnten die Ware Frau legal verschachern." (DER SPIEGEL vom 7. März 2005)

Immer wieder hatten die Grünen versucht, gegen die jeweils geltenden Regelungen anzugehen, die aus ihrer Sicht Migration nach Deutschland hinderten. Schon 1980 beschlossen die Grünen:

„Wir wenden uns gegen ihre (ausländische Arbeiter und ihre Familienangehörigen) Benachteiligung, wie z. B. zeitlich begrenzte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis." (2. Bundesversammlung in Saarbrücken, 1. Bundesprogramm ‚Saarbrücker Programm', 21. – 23. März 1980)

Im Programm zur Bundestagswahl 1994 heißt es:

„Durch die Umdefinierung in ‚illegale Einwanderer' wird die innenpolitische Kriminalisierung von Flüchtlingen und Fluchthilfeorganisationen vollzogen. Die Errichtung undurchdringlicher Mauern an allen Außengrenzen der ‚Festung Europa' wird durch eine Fülle von ‚Drittstaatenregelungen' ergänzt, die bewirken, dass Flüchtlinge ohne Asylverfahren durch mehrere Länder bis in ihr Verfolgerland zurückverbracht werden.' (…) ‚Für Bündnis 90/Die Grünen steht die Aufgabe im Vordergrund, Verständnis für die Gründe von Wanderbewegungen zu wecken und deutlich zu machen, dass Aufgeschlossenheit und Toleranz gegenüber Zuwandernden notwendig zu einer demokratischen Gesellschaft, die die Menschenrechte achtet, gehören. Wir bekennen uns zur Zuwanderung als Bereicherung der Gesellschaft'."

Dieser grüne Faden zieht sich fort in das Programm vom März 1998 zur Bundestagswahl:

„In der Bundesrepublik werden tausende ausländische Frauen zur Prostitution gezwungen. (…) Das geltende Ausländerrecht begünstigt die Geschäfte der Menschenhändler, indem es die Tätigkeit der Frauen illegalisiert. (…) Erleichterte Einbürgerung dient der Integration. (…) Es soll zum einen sicherstellen, dass ArbeitsmigrantInnen nach Deutschland kommen können, wenn für sie ein Arbeitsplatz zur Verfügung steht. Zum anderen sollen mindestens ein Viertel aller Einwanderungsbewilligungen aus humanitären Gründen ausgesprochen werden, denn wir wollen kein Arbeitsaufnahmegesetz."

In dieses Bild passt die Äußerung von Ilka Schröder, damals Mitglied des Europäischen Parlaments in der Fraktion Die Grünen/Freie Europäische Allianz, in ihrer Informationsschrift vom 17. April 2000:

„Das Geld, das für die Polen-Europol-Kooperation ausgegeben wird, wäre für humanitäre Maßnahmen besser angelegt: Statt sichere Computerverbindungen zu verlegen, sollte die Schleuser-Branche an der EU-Ostgrenze subventioniert werden. Für viele ist die Nutzung der Fluchthelfer-Dienstleistungen die einzige Möglichkeit, nach Europa zu kommen. Da die meisten FluchthelferInnen ihren Beruf auch aus Erwerbsgründen betreiben, sind die Gebühren für Flüchtlinge heute oftmals zu hoch."

In den Beschlüssen der 16. Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (9. bis 11. März 2001) heißt es:

„Wir brauchen Einwanderung, wir wollen sie und wir machen Vorschläge zu ihrer steuernden Gestaltung."

„Gestaltung von Einwanderung: multikulturelle Demokratie. Das Grundgesetz kennt keine Leitkultur, sondern setzt im Gegenteil auf Toleranz, gleiche Rechte und Pflichten für alle, die im Geltungsbereich des Grundgesetzes leben. Wir wissen, dass die Gestaltung von Einwanderung komplex und schwierig ist. Sie beinhaltet aber eine große Chance, nämlich die der Weiterentwicklung der kulturellen Vielfalt, kurz: der multikulturellen Gesellschaft. Seit langem haben wir die gesellschaftliche Gestaltung der Einwanderungsgesellschaft, die kulturelle Öffnung unter den Begriff Multikulti subsumiert."

Vor diesem Hintergrund verwundert nicht, dass der erste Fischer-Erlass vom 3. März 2000 betreffend Visumverfahren bei den Auslandsvertretungen hinsichtlich der Erteilung des Besuchsvisums den Grundsatz enthält „in dubio pro libertate – im Zweifel für die Reisefreiheit" und von Staatsminister Dr. Ludger Volmer sogleich der Presse vorgestellt wurde. Denn vom 17. bis 19. März 2000 fand in Karlsruhe die Bundesdelegiertenkonferenz von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN statt. Ein solcher Zusammenhang wurde auch dem Bundeskanzleramt bekannt, wo unter dem 10. März 2000 der zuständige Gruppenlei-

ter ein Gespräch mit dem zuständigen Unterabteilungsleiter im Auswärtigen Amt mit den Worten wiedergab, dass dieser durchblicken ließ;

„(…) daß das timing der Neufassung und der Präsentation durch StM Volmer nicht ohne Bezug zum Parteikalender der Grünen stehe und etwas mit deren Profilsorgen zu tun habe“ (CDU/CSU Dokument Nr. 294).

Fast könnte man meinen, zur Vollendung dieses grünen Projekts verlangt die Vorsitzende von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Claudia Roth, illegalen Einwanderern Amnestie und Legalisierung zu gewähren:

„Ich befürchte, dass die Chance für ein solches Amnestieangebot wie in Spanien in Deutschland keine Mehrheit findet – obwohl sehr vieles dafür spricht. Ich finde es richtig, den Menschen einen legalen Aufenthaltsstatus mit Zukunftsperspektive zu bieten. Solche Legalisierungsregelungen sind positive integrationspolitische Signale, die Schwarzarbeit und ausbeuterische Arbeitsverhältnisse eindämmen. Was Spanien praktiziert, ist Ausdruck einer Realitätstüchtigkeit, die ich mir auch bei uns wünschen würde.“ (Frankfurter Rundschau, 13. Mai 2005)

III. Änderung der Visumpolitik durch das Auswärtige Amt

Es war der erklärte Wille, insbesondere der Grünen, eine neue Visumpolitik einzuleiten, um damit Weltoffenheit zu demonstrieren und ihren Anhängern andere, dem eigenen Wahlprogramm widersprechende und für viele ihrer Wähler unverständliche und zum Teil auch schmerzhafte sicherheitspolitische Entscheidungen der rot-grünen Bundesregierung schmackhaft zu machen.

Bereits bald nach dem Regierungswechsel 1998 leitete das Auswärtige Amt eine Änderung der Visumpolitik ein.

Den Auftakt hierzu bildeten die beiden Erlasse, die Bundesminister Joseph Fischer vor dem Ausschuss als „Fehler“ mit „fatalen Folgen“ bezeichnet hat.

1. Die Änderungen des Visaverfahrens im Jahr 1999

Nachdem anfänglich von Rot-Grün versucht worden war, die Missstände im Visabereich auf die Einführung des so genannten Reisebüroverfahrens und die Zulassung des Carnet de Touriste (CdT) – einer Art Reiseschutzversicherung – die vom ADAC angeboten wird, durch die von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl geführte Bundesregierung zurückzuführen, hat sich im Laufe der Beweisaufnahme herausgestellt, dass diese beiden Instrumente durch zwei Erlasse des Auswärtigen Amts aus dem Jahre 1999 entscheidend verändert worden waren. Erst durch diese beiden Änderungen ist dem massenhaften Missbrauch von Visa Tür und Tor geöffnet worden.

a) Der Erlass vom 2. September 1999

Mit Erlass vom 2. September 1999 (Dokument Nr. 7) wies das AA die Auslandsvertretungen an, ein Visum in der Regel auch dann zu erteilen, wenn die nach dem Ausländergesetz erforderliche Bonitätsprüfung des Einladers durch die Ausländerbehörden nicht vorgenommen worden war. Diese Verfahrensweise praktizierten einige Ausländerbehörden, allerdings nicht ohne für die Auslandsvertretung erkennbar darauf hinzuweisen. So verwendete die Ausländerbehörde der Stadt Köln beispielsweise einen Stempelaufdruck mit den Worten „Bonität nicht geprüft“.

Diese Verfahrensweise führte dazu, dass mittellose Personen massenhaft Scheineinladungen für Ausländer aus visumpflichtigen Staaten abgeben konnten, die wiederum zur Grundlage für die Visumerteilung an diese Ausländer wurden. Vor allem im ersten Strafprozess vor dem Landgericht Köln gegen A. B. war dies Gegenstand des Verfahrens. Dass damit gegen den Sinn und Zweck des § 84 AuslG verstoßen wurde, spielte offenbar weder für das Auswärtige Amt, noch für das Bundesministerium des Innern eine Rolle.

Sinn und Zweck des § 84 AuslG war es einerseits, die öffentliche Hand von Kosten freizustellen, die durch Aufwendungen im Rahmen des Aufenthalts von Ausländern entstehen können, wie beispielsweise Kosten für den Lebensunterhalt, Krankheitskosten oder Abschiebungskosten. Zum anderen bildete die Vorschrift damit auch einen Prüfstein für die Ernsthaftigkeit von Besuchswunsch des Ausländers und Einladungswunsch des Verpflichtungsgebers in Deutschland und war so als ein Mittel zur Verhinderung der illegalen Migration nach Deutschland bzw. in den Schengenraum gedacht. Wörtlich hieß es in § 84 Abs. 1 Satz 1 AuslG:

„Wer sich der Ausländerbehörde oder einer Ausländervertretung gegenüber verpflichtet hat, die Kosten für den Lebensunterhalt eines Ausländers zu tragen, hat sämtliche öffentlichen Mittel zu erstatten, die für den Lebensunterhalt des Ausländers einschließlich der Versorgung mit Wohnraum und der Versorgung im Krankheitsfalle und bei Pflegebedürftigkeit aufgewendet werden, auch soweit die Aufwendungen auf einem gesetzlichen Anspruch des Ausländers beruhen.“

Es liegt auf der Hand, dass dieses Ziel der Verhinderung der illegalen Migration nicht erreicht werden kann, wenn Kleinkriminelle, Prostituierte oder Drogenabhängige, die dafür von Schleusern noch entlohnt werden, ungeprüfte Verpflichtungserklärungen abgeben können, die wiederum die Eintrittskarte für ein deutsches Visum bilden. Zwar ist hier auch ein bedeutendes Fehlverhalten der betreffenden Ausländerbehörden zu sehen. Schlimmer im Hinblick auf die gesamtstaatliche Verantwortung und die Folgen ist hier aber zweifellos das Fehlverhalten der entsprechenden Bundesministerien – also vom AA und BMI – zu werten, die diese verantwortungslose Praxis sehenden Auges mitgetragen haben.

b) Der Erlass vom 15. Oktober 1999

Den zweiten Frontalangriff auf eine effektive Visamissbrauchsbekämpfung starteten AA und BMI mit dem Erlass vom 15. Oktober 1999 (Dokument Nr. 81). Hier wies

das AA die Auslandsvertretungen an, bei Vorlage eines Carnet de Touriste im Regelfall auf die Vorlage von weiteren Unterlagen zum Zweck der Reise und auf Nachweise zur Finanzierung und zur Rückkehrbereitschaft zu verzichten. Eine Ausnahme sollte nur dann gegeben sein, wenn die Auslandsvertretung dem Sachverhalt oder dem Visumantrag Elemente entnimmt, die offensichtlich Zweifel am Zweck der Reise, an der Finanzierung und an der Rückkehrbereitschaft begründen. Das Wort „offensichtlich" wird dabei in dem Erlass zur besonderen Betonung wiederholt.

Damit wurde das CdT, das lediglich eine Art Reiseversicherung darstellte, völlig zweckentfremdet und zur Eintrittskarte nach Deutschland und in den Schengenraum umfunktioniert. Es erfolgte in der Praxis keinerlei Prüfung der in der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion (GKI) für die Schengenpartner vorgeschriebenen Prüfpunkte. Alle vom Ausschuss gehörten Sachverständigen hielten diese Verfahrensweise für rechtswidrig (Protokoll 5/38).

Der Abgeordnete Hellmut Königshaus (FDP) führte in der Sachverständigenanhörung den Plurez-Erlass vom 15. Oktober 1999 in die Ausschussberatungen ein. Der ehemalige Abteilungsleiter im Bundesministerium des Innern Ministerialdirektor a. D. Olaf Reermann, erläuterte, angesprochen auf diese Erlasslage, warum der „Volmer-Erlass" nicht im Einklang mit dem deutschen Ausländerrecht stand:

„Das ist mit den Regeln von Schengen nicht vereinbar, auch nicht mit dem deutschen Ausländerrecht. Aber es bestätigt meine Befürchtung, die wir bezüglich des Carnet de Touriste früher hatten, dass das dann in der Tat mit einem derartigen Erlass so umgesetzt worden ist, nämlich als Ersatzvisum. (…)" (Protokoll 5/38)

Der von Rot-Grün benannte Sachverständige Richter am OVG Münster, Joachim Teipel, machte zunächst darauf aufmerksam, dass ihm die beiden Erlasse aus dem Jahre 1999 nicht bekannt waren. In der rechtlichen Bewertung pflichtete er Ministerialdirektor a. D. Olaf Reermann bei:

„(…) Insofern kann ich mich Herrn Reermann nur anschließen. Ich sehe keine Grundlage dafür, dass im Fall der Vorlage eines Carnet de Touriste, das ja die Kosten für den Krankheits- und Rückreisefall betrifft, auf die Prüfung der Angaben zum Aufenthaltszweck und zur Rückreisebereitschaft verzichtet werden sollte. Das sind völlig unterschiedliche Gegenstände, die im Rahmen der Visumentscheidung kumulativ abgearbeitet werden müssen. Aber ich füge hinzu: Ich kenne diese Erlassregelung nicht." (Protokoll 5/38)

Der ebenfalls von Rot-Grün benannte Sachverständige, Oberamtsrat Reinhard Böckmann, der als Fachdozent an der Aus- und Fortbildungsstätte des Auswärtigen Amts für Ausländerrecht und Staatsangehörigkeitsrecht unterrichtet, bestätigte ebenfalls:

„Ich kann mich in der Hinsicht nur den Auffassungen meiner Vorredner anschließen. In dem Erlass, wie Sie ihn zitieren, werden die verschiedenen Prüfelemente miteinander vermengt. (…)" (Protokoll 5/38)

2. Der erste Fischer-Erlass (Fischer/Volmer-Erlass) vom 3. März 2000

Mit Erlass vom 3. März 2000 (Dokument Nr. 9) regelte das AA die Praxis der Visumerteilung neu. Dieser Erlass soll auf ausdrücklichen Wunsch von Bundesminister Joseph Fischer nicht wie zuvor allgemein üblich als „Volmer-Erlass", sondern als Fischer-Erlass (Protokoll 19/5 – „Fischer I") bezeichnet werden.

Dieser Erlass macht noch einmal deutlich, dass mit diesen Erlassen eine Richtungsänderung in der Visapolitik eingeschlagen werden sollte und Visa auch dann erteilt werden sollten, wenn Zweifel an den Antragsgründen bestünden.

So heißt es dort unter anderem:

„Nicht jeder Zweifel an der Rückkehrbereitschaft, sondern erst die hinreichende Wahrscheinlichkeit der fehlenden Rückkehrbereitschaft rechtfertigt die Ablehnung eines Besuchsvisums"

„Wenn sich nach pflichtgemäßer Abwägung und Gesamtwürdigung des Einzelfalles die tatsächlichen Umstände, die für und gegen eine Erteilung des Besuchsvisums sprechen, die Waage halten, gilt: In dubio pro libertate – im Zweifel für die Reisefreiheit."

Es handelt sich um eine ideologisch motivierte Fehlentwicklung der Visumpolitik, die sich ausschließlich an den Parteiinteressen der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN orientierte. Dies ergibt sich aus den vom Ausschuss ausgewerteten Akten.

In diesem Zusammenhang ist von Rot-Grün bestritten worden, dass es eine wirkliche Neuregelung gegeben habe. Vielmehr lägen die vorstehend erörterten Erlasse in einer Linie der Kontinuität zur „Vorgängerregierung". Andererseits hat Rot-Grün behauptet, eine Neuorientierung in der Visumpolitik sei deshalb notwendig gewesen, weil die Visumpolitik der Vorgängerregierung inhuman gewesen sei. Es ist daher hilfreich, sich mit den für die Neupositionierung der Visumpolitik durch die Bundesregierung gegebenen Begründungen zu befassen. Insbesondere der damalige Staatsminister Dr. Ludger Volmer hat unverblümt die damaligen Ziele dargestellt. Diese stets unwidersprochen gebliebenen Darlegungen finden sich in den amtlichen Protokollen verschiedener Ausschüsse des Deutschen Bundestages, aber auch in den Akten des Auswärtigen Amts.

a) Die Rolle von Staatsminister Dr. Ludger Volmer

Staatsminister Dr. Ludger Volmer hat die neue Visumpolitik, die vor allem im zunächst auch nur „Volmer-Erlass" genannten Erlass vom 3. März 2000 zusammenfassend beschrieben wurde, entscheidend beeinflusst. Er war derjenige, der auf Pressekonferenzen den Erlass vom 3. März

2000 (Dokument Nr. 9) der Öffentlichkeit vorstellte und für die „neue Visa-Politik“ warb.

In der Presselandschaft war daraufhin von „Liberalisierung“ und „Öffnung der Grenzen“ die Rede. Natürlich wurde der entscheidende Satz „in dubio pro libertate“ aufgegriffen, eine griffige Formel für die neue Politik. Diese Berichterstattung erreichte selbstverständlich auch die Außenvertretungen.

Die Mitarbeiter in den Visastellen verstanden die Erlasse so, wie sie ganz offenkundig auch gemeint waren und wie sie der Staatsminister auch vertrat. Deshalb protestierten sie bereits frühzeitig und warnten vor den gravierenden Folgen, die dann auch sehr schnell auftraten und die Bundesminister Joseph Fischer vor dem Ausschuss zu Recht als „fatal“ bezeichnet hat. Diese Warnungen wurden indessen ignoriert. Auch mehrere Innenminister sowie Vertreter der Schengenpartner protestierten.

Von der scharfen Kritik aus den Auslandsvertretungen will Dr. Ludger Volmer keine Kenntnis gehabt haben. Auch die Kritik der Innenbehörden oder der Schengenpartner hat ihn angeblich nicht erreicht. Ein Jahr später stellte er in einer „Jubiläumspressekonferenz“, die er entgegen der Absprache der Bundesminister Joseph Fischer und Otto Schily abhielt, für seinen Erlass eine von ihm als positiv bezeichnete Bilanz der „neuen Visumspolitik“ vor.

Dr. Ludger Volmer selbst konnte dem Ausschuss den Verlauf der Pressekonferenz nicht mehr im Detail darstellen. In seinen Unterlagen zur Pressekonferenz, die sich in den Akten befinden, war indessen eine so genannte „Hitliste“ der Auslandsvertretungen, die die größten Zuwächse bei den Visumserteilungen zu verzeichnen hatte. Die Zahlen Kiew + 42 Prozent oder Bukarest + 44 Prozent waren für Dr. Ludger Volmer Zeichen des sichtbaren Erfolgs der neuen Politik. Der Gedanke, dass mit diesen Zuwächsen große Probleme verbunden sein könnten und dass fast 50 Prozent mehr Anträge bei gleicher Personalausstattung für die Konsularbeamtinnen und Beamten vor Ort eine unverantwortliche Mehrbelastung bedeutet, beschäftigte den Staatsminister augenscheinlich nicht.

Trotz des ursprünglichen Namens „Volmer-Erlass“ distanzierte sich Dr. Ludger Volmer später im Untersuchungsausschuss von dem Erlass. Er trägt selbst auch nicht die Verantwortung für diese verfehlte Politik. Als Staatsminister konnte er keine neue Visumpolitik anordnen. Für eine solche Richtungsweisung war Bundesminister Joseph Fischer selbst zuständig und auch verantwortlich. Er hat dies im Ausschuss auch eingeräumt; und folgerichtig darum gebeten, den Erlass „Fischer-Erlass“ zu nennen.

b) Die Rolle von Bundesminister Joseph Fischer

Die Befragung im Untersuchungsausschuss hat hierzu ergeben, dass am 23. November 1999 eine Hausbesprechung im Auswärtigen Amt stattgefunden hat, bei der Bundesminister Joseph Fischer die Weisung zu einer grundlegenden Änderung der Visumspolitik gegeben haben soll. Leider existiert weder eine Anwesenheitsliste noch ein Ergebnisprotokoll über diese Sitzung, so dass weder zu klären war, wer außer dem Minister selbst daran teilgenommen hat, was erörtert wurde und welche Weisung genau der Minister eigentlich gegeben hat. Für ein Bundesministerium ist dies sehr ungewöhnlich und zudem extrem fehlerträchtig. Es ist ein weiterer Ausdruck der unprofessionellen Art, mit der die Entscheidungen im Auswärtigen Amt unter Bundesminister Joseph Fischer vorbereitet und umgesetzt wurden.

In einer Ministervorlage für Bundesminister Joseph Fischer wird aber deutlich, dass der Minister nach einer Lücke im Ausländer- und Schengenrecht gesucht hat, in der sein Staatsminister seine Vorstellungen zur Verwirklichung bringen konnte.

Trotz des Ausländerrechts und der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion (GKI) der Schengenstaaten gebe es „Spielräume für die Visumerteilung im Einzelfall“, die „keine schematische Umsetzung starrer ausländerrechtlicher Regeln“ sei. Die von Bundesminister Joseph Fischer geforderten „Maßnahmen zur Verbesserung der Visumspraxis“ sind allein Sache des Auswärtigen Amts – „sie bringen das Haus nicht in Konflikt mit den Innenbehörden“. „Die Maßnahmen führen darüber hinaus (… auch nicht zu einem Quantitätsproblem bei der Zuwanderung von Ausländern.“ (Dokument Nr. 130)

Am 28. Januar 2000 geht schließlich im Ministerbüro ein Entwurf des Erlasses ein. Dort findet sich der Satz: „Wenn sich nach pflichtgemäßer Abwägung die Umstände, die für oder gegen eine Erteilung sprechen, die Waage halten, gilt ‚in dubio pro libertate‘ – im Zweifel für die Reisefreiheit.“ Handschriftlich wurde auf der Vorlage vermerkt: „Ganze Reihe von guten Vorschlägen im Sinne StM Volmer und Bundesminister in Hausbesprechung“. Es findet sich zudem ein Vermerk, dass Bundesminister Joseph Fischer die Vorlage gebilligt habe, zudem eine Anweisung vom 1. Februar 2000: „Bundesminister bittet die Vorlage StM Volmer abschließend vorzulegen“. Dr. Ludger Volmer hatte demnach ein abschließendes Mitspracherecht. (Dokument Nr. 131)

Am Ende dieses Prozesses stand der erste Fischer-Erlass vom 3. März 2000. Offenkundig war allen Beteiligten klar, dass die Außenvertretungen mit Unverständnis und Ablehnung reagieren würden. Der Leiter der Rechtsabteilung im Auswärtigen Amt, Dr. Gerhard Westdickenberg, informiert Bundesminister Joseph Fischer deshalb, wie er den Botschaften den ersten Fischer-Erlass „beibringen“ werde: „Mit einem persönlichen Schreiben an die Leiterinnen und Leiter der Auslandsvertretungen möchte ich die wesentlichen Inhalte der Vorgaben erläutern und die Kolleginnen und Kollegen darum bitten, für die Umsetzung Sorge zu tragen.“ (Dokument Nr. 133)

Dabei sollte durch die ausdrückliche Bezugnahme auf die Entscheidung des Ministers von vornherein deutlich gemacht werden, dass Widerspruch zwecklos sei. Der Erlass selbst enthält daher den einleitenden Hinweis: „Nach umfassender Überprüfung unserer Visumspraxis hat Bun-

desminister Joseph Fischer Weisung erteilt, das Verfahren der Visumserteilung zu verbessern und wesentliche Grundsätze unseres Visumsverfahrens zu bekräftigen.“ (Dokument Nr. 3)

c) Die entscheidenden Schwachstellen des Erlasses

Der Erlass hatte entscheidende Schwachstellen, die zu den später zu erörternden „fatalen Folgen“ führten.

Mitentscheidend sind im Text zwei Passagen, die, nach deren eigenen Bekunden vor dem Ausschuss, weder Bundesminister Joseph Fischer noch Staatsminister Dr. Ludger Volmer aufgefallen waren. Der erste Fischer-Erlass greift die problematischen Erlasse vom 2. September 1999 (Dokument Nr. 2) und 15. Oktober 1999 (Dokument Nr. 81) auf und unterstreicht sie so mit der Weisung des Bundesministers.

Insbesondere der Erlass vom 15. Oktober 1999 wird ausdrücklich in Bezug genommen:

„Auf die Erleichterungen bei Vorlage eines Carnet de touriste wird hingewiesen.“ (Dokument Nr. 9)

Damit hat die Leitungsebene ein von Bundesminister Joseph Fischer eingeräumtes Fehlverhalten auf der Verwaltungsebene in einer Art und Weise verstärkt, die zu den massiven Problemen in den Auslandsvertretungen vor Ort geführt haben.

Die Erlasse vom Herbst 1999 haben bereits dazu geführt, dass die Auslandsvertretungen bei Vorlage eines CdT oder einer ungültigen Verpflichtungserklärung ein Visum erteilen mussten, ohne weitere Dokumente zur Antragsbegründung einfordern zu dürfen. Der „Fischer/Volmer-Erlass“ unterstreicht dieses Vorgehen und verpflichtet die Auslandsvertretungen zusätzlich dazu, auch dann noch ein Visum zu erteilen, wenn sie auch nach Vorlage der wenigen Dokumente noch Zweifel an der Richtigkeit der Antragsgründe haben. Erst gerichtsverwertbare Beweise, nämlich die „hinreichende Wahrscheinlichkeit der fehlenden Rückkehrbereitschaft“, sollten die Ablehnung eines Visums begründen können.

Vor dem Hintergrund der politischen Vorgaben war abzusehen, dass es zu negativen Entwicklungen vor Ort kommen musste. Die Mitarbeiter in den Visastellen waren in ihren Entscheidungsmöglichkeiten mehr als eingeschränkt.

Diese neue Visumpolitik des Auswärtigen Amts wurde auch gegen alle Widerstände, insbesondere des Bundesministers des Innern, durchgesetzt. Die Sicherheitsbehörden wurden nicht einbezogen. Es wurde nicht auf die Erfahrungen der Auslandsvertretungen zurückgegriffen, die schon im Herbst 1999 vor den Konsequenzen der neuen Erlasslage gewarnt haben.

d) Kritik am ersten Fischer-Erlass

Der schärfste Kritiker des ersten Fischer-Erlasses war Bundesminister Otto Schily. Auf seine Kritik im Einzelnen und die diesbezügliche Auseinandersetzung mit Bundesminister Joseph Fischer wird später eingegangen. Er hat aber letztlich nichts durchgreifendes getan, um die Abstellung der Probleme zu bewirken.

e) Briefe der Landesinnenminister

Neben dem Bundesminister des Innern haben sich auch zwei Landesinnenminister mit scharfer Kritik an das Auswärtige Amt gewandt. So schreibt der bayerische Innenminister, Dr. Günther Beckstein, am 24. März 2000 an Bundesminister Joseph Fischer:

„Ich halte es für unerträglich, wenn die Bundesregierung im Alleingang ohne Beteiligung der Länder einen solchen massiven Eingriff in die Länderinteressen vornimmt. Angesichts des ungebrochenen Einwanderungsdrucks bestand über die Parteigrenzen hinaus bisher Einigkeit darüber, dass die Visapraxis restriktiv zu handhaben ist. Dem widersprechen die neuen Regelungen des Auswärtigen Amtes, wie sie der Information im Internet zu entnehmen sind, dass für den Fall, dass sich Pro und Contra die Waage halten, die Entscheidung für die Reisemöglichkeit getroffen werden soll.

Angesichts von ohnehin jährlich über 2 Millionen erteilter Visa eine solche Öffnung der Bundesrepublik Deutschland vorzunehmen, halte ich für sicherheitspolitisch sehr gefährlich.

Ich darf nochmals zum Ausdruck bringen, dass es sich hier um einen von der Form und von der Sache her unakzeptablen Vorgang handelt, der nicht der bisherigen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern entspricht.“ (Dokument Nr. 147)

Der Innenminister des Landes Baden-Württemberg, Dr. Thomas Schäuble, schließt sich der deutlichen Kritik des Kollegen aus Bayern an und warnt in einem Schreiben vom 30. März 2000 an Bundesminister Joseph Fischer vor den Folgen des Volmer-Erlasses für die innere Sicherheit:

„Die Reiseerleichterungen des Auswärtigen Amtes werden der Bundesrepublik Deutschland auf Dauer mehr Schaden zufügen als die von Ihrem Hause behauptete Imagebeeinträchtigung, die ich nicht zu erkennen vermag.“ (Dokument Nr. 150)

Bundesminister Joseph Fischer lässt sich durch die scharfe Kritik nicht beeindrucken und von seiner Linie abbringen. Bundesminister Joseph Fischer antwortete Innenminister Dr. Günther Beckstein mit Schreiben vom 11. April 2000:

„Der Erlass vom 3. März 2000 beschränkt sich auf den Zuständigkeitsbereich des Auswärtigen Amtes und beinhaltet in keiner Weise eine Änderung der geltenden ausländerrechtlichen Lage“. (Dokument 140).

Bundesminister Joseph Fischer antwortet Innenminister Dr. Thomas Schäuble am 18. April 2000, man wolle die „Visum-Praxis transparenter und bürgerfreundlicher“ gestalten. „Ziel der Bundesregierung ist ein weltoffenes, ausländer- und integrationsfreundliches Deutschland. Ziel der Visumpraxis muss es sein, soviel Reisefreiheit wie

möglich zu gewährleisten und gleichzeitig eine Umgehung der Einreisebestimmungen zu verhindern.“ (Dokument Nr. 151)

f) Fehlende Abstimmung mit den Schengenpartnern

Die Informationspolitik der Bundesregierung gegenüber den anderen Schengenstaaten war völlig unzureichend und in der Form auch nicht angemessen. Die Bundesregierung war verpflichtet, die anderen Teilnehmerländer des Schengener Abkommens offiziell im Jahre 2000 über die erfolgte Änderung der internen Praxis der Visumerteilung zu informieren. Allein der quantitative Anstieg der Visaerteilungen und somit die von deutscher Seite verursachte „Vergrößerung“ des Schengen-Einlasstores ist ein hinreichender Grund für eine offizielle Informationspflicht. Eine Unterrichtung der Partner erfolgte allerdings nur mündlich. Ferner erhielten die Partner einen Ausdruck der Homepage des Auswärtigen Amts in deutscher Sprache.

3. Reiseschutzpass-Verfahren

a) Nochmalige Bestätigung der Regelungen trotz massiver Kritik

Bereits kurz nachdem der Erlass vom 15. Oktober 1999 an die Auslandsvertretungen erging, erreichten das Auswärtige Amt die ersten Warnungen über die Missbrauchsanfälligkeit der CdT-Regelung (s. dazu insbesondere den Teil B Abschnitt III Nr. 4 zum Krisenmanagement des AA).

Die Warnungen vor einem Missbrauch des CdT blieben im Auswärtigen Amt in Berlin trotz ihrer Vielzahl und exakten Beschreibung der Modi Operandi der Schleuser ungehört. Die Führung des Auswärtigen Amts wollte ganz offensichtlich die neue Linie mit allen Mitteln durchsetzen. In einem Erlass vom 22. Mai 2001, den das Auswärtige Amt im Nachgang zu einer Besprechung mit Mitarbeitern des AA, des BMI, des BKA, des ADAC und des ÖAMTC an die Botschaften versandte (Dokument Nr. 11), wurde die vom BKA geübte Kritik am CdT-Verfahren in keiner Weise angesprochen. Das Auswärtige Amt bestätigte vielmehr nochmals die Regelung des Erlasses vom 15. Oktober 1999. Es wies zwar die Auslandsvertretungen an, Reisezweck und Rückkehrbereitschaft nicht pauschal zu bejahen, was allerdings nach geltendem Recht eine Selbstverständlichkeit ist. Sodann wiederholte der Erlass jedoch die Regelung vom 15. Oktober 1999, dass auf weitere Unterlagen („insbesondere auf Einladungen bzw. Hotelbuchungen, Arbeitgeberbescheinigungen“) zu verzichten sei, wenn sich in einem persönlichen Gespräch „keine offensichtlichen Zweifel“ ergäben (Dokument Nr. 81).

Das Auswärtige Amt brachte zum Ausdruck, dass es die geäußerte Kritik – auch des BKA – nicht ernst nahm und weitere „Einmischungen“ unterbinden wollte. Mit Blick auf die vom BKA formulierten Warnungen, die vornehmlich aus einem direkten Informationsaustausch des BKA insbesondere mit der deutschen Auslandsvertretung in Kiew (Ukraine) hervorgegangen war, enthielt der Erlass vom 22. Mai 2001 am Ende noch eine kurze, von den Mitarbeitern zutreffend als „Maulkorberlass“ bezeichnete Weisung an die Auslandsvertretungen. Darin wurde „noch einmal darauf hingewiesen, dass die Korrespondenz zwischen Auslandsvertretung und Auswärtigem Amt in dieser Angelegenheit nicht unmittelbar an nachgeordnete Behörden des BMI (BKA, GSD u. a.) zu senden ist. Die Weiterleitung erfolgt durch das Auswärtige Amt.“ (Dokument Nr. 11)

b) Einführung des Reiseschutzpasses

Aus nicht nachvollziehbaren Gründen führte das Auswärtige Amt mit dem so genannten Reiseschutzpass (RSP) parallel zum CdT-Verfahren eine weitere Reiseschutzversicherung ein. Dabei ließen sowohl das Auswärtige Amt als auch das Bundesministerium des Innern zudem die erforderliche Sorgfalt bei der Auswahl der Partner vermissen.

Das Zulassungsverfahren des neuen Anbieters mutet abenteuerlich an: Mit Erlass vom 2. Mai 2001 (Dokument Nr. 106) bekräftigte das Auswärtige Amt die guten Erfahrungen mit dem CdT und führte unter Mitwirkung des Bundesministeriums des Innern den Reiseschutzpass (RSP) der Reise-Schutz AG des Versicherungsagenten K. ein. Mit Bezug auf den Erlass vom 15. Oktober 1999 wurden die Auslandsvertretungen in einem Runderlass angewiesen, mit dem RSP genauso zu verfahren wie bisher mit dem CdT (Dokument Nr. 106).

Das Auswärtige Amt stellte den Auslandsvertretungen die Reise-Schutz AG als ein „vertrauenswürdiges deutsches Reiseunternehmen“ vor. Eine Überprüfung der Vertrauenswürdigkeit der Firma oder der in ihr handelnden Personen war jedoch seitens des Auswärtigen Amts gar nicht erfolgt. Eine Anfrage beim BKA erfolgte vielmehr erst drei Monate später, im August 2001, und nicht aus dem Auswärtigen Amt, sondern von der deutschen Botschaft in Kiew (Ukraine) (Dokument Nr. 267). Dort waren in der Zwischenzeit erste Erkenntnisse zu einem möglichen Missbrauch des RSP gewonnen worden, was die Botschaft veranlasst hatte, das BKA um Überprüfung der Firma und der verantwortlichen Personen zu bitten.

Es stellte sich bei der daraufhin vorgenommenen Prüfung durch das BKA heraus, dass der Geschäftsführer der Reise-Schutz AG dem BKA bereits durch Ermittlungsverfahren bekannt war (Dokument Nr. 267). Weitere Ermittlungen des BKA ergaben schließlich, dass von den insgesamt 360 Vertriebspartnern der Reise-Schutz AG einige der osteuropäischen organisierten Kriminalität zugerechnet wurden und sich bereits zuvor mit organisierter Visumerschleichung befasst hatten. Selbst als in der Presse im Juli 2001 über massenhaften Visummissbrauch auch unter Verwendung der CdTs berichtet wurde (DER SPIEGEL 9. Juli 2001, 30. Juli 2001), wurde im Auswärtigen Amt keine Notwendigkeit zur Änderung des Reiseschutzversicherungs-Verfahrens oder wenigstens zur Überprüfung der handelnden Personen gesehen.

Das Auswärtige Amt zog die erforderlichen Konsequenzen nicht. So blieb weiterhin auch ohne Folgen, dass sich die Reise-Schutz AG nicht an die Vereinbarung hielt, den Vertrieb des RSP auf das Inland zu beschränken, wie sich aus der Sonderauswertung „Wostok“ des Bundeskriminalamtes ergibt. Spätestens im August 2001 wurde das Auswärtige Amt von der Botschaft in Tiflis (Georgien) darüber informiert, dass die Reise-Schutz AG Blanko-Reiseschutzpässe ins Ausland geliefert hatte, die dort zu Preisen zwischen 50 Dollar und 300 Dollar frei gehandelt wurden (Dokument Nr. 267). Eine Einstellung der Zusammenarbeit mit der Reise-Schutz AG sowie ein Anerkennungsstopp für alle entgegen der Vereinbarung bereits im Ausland verkauften RSP wäre an dieser Stelle die einzig nachvollziehbare Maßnahme gewesen. Sie unterblieb jedoch aus unerfindlichen Gründen.

c) Ausweitung des Verkaufs der Reiseschutzversicherungen

Mit einem erneuten Runderlass vom 29. Januar 2002 (Dokument Nr. 10) hob das AA die Erlasse vom 15. Oktober 1999 und 2. Mai 2001 auf und erteilte neue Weisung. Eine Besserung trat durch die neue Erlasslage indessen nicht ein, im Gegenteil. CdT und RSP konnten vielmehr „ab sofort im In- und Ausland frei vertrieben werden und von Einladern wie Visumantragstellern erworben werden.“

Das Ergebnis war zu erwarten: Bereits einen Monat nach Inkrafttreten des Erlasses kamen aus Kiew die ersten Hilferufe, wonach die Visastelle jetzt von Antragstellern mit Reiseschutzversicherungen „geradezu überrollt“ werde.

Im Ergebnis war nämlich spätestens jetzt, mit dem Erlass vom 29. Januar 2002, die Kontrollfunktion des Visum-Verfahrens vollständig ausgehöhlt und auf den alleinigen Prüfungspunkt, ob der Antragsteller im Besitz einer Reiseschutzversicherung ist oder nicht, reduziert worden. Der Kauf eines CdT oder RSP stand nunmehr vollständig dem Kauf einer „Eintrittskarte“ nach Deutschland gleich.

d) Ungeprüfte Zulassung weiterer Anbieter von Reiseschutzversicherungen

Anstatt nunmehr endlich durchzugreifen wurden jedoch weitere Anbieter von Reiseschutzversicherungen ohne hinreichende Prüfung zugelassen. Der Versicherungskaufmann K. (Reise-Schutz AG) hatte das Auswärtige Amt am 22. August 2001 darüber informiert, dass er, nachdem er von den Ermittlungsverfahren gegen seine Geschäftspartner Sch. und S. erfahren hatte, sich von diesen getrennt hatte. Er teilte dem Auswärtigen Amt seine Erkenntnisse über die einschlägigen Machenschaften dieser Personen mit. K. vermerkt schließlich: „Da haben wir den Bock zum Gärtner gemacht“, was ein Mitarbeiter des Auswärtigen Amts mit einem handschriftlichen „Stimmt!“ am Rand des Schreibens quittiert (Dokument Nr. 215).

Das Auswärtige Amt war also umfassend über den Hintergrund von Geschäftspartner Sch. und S. informiert. Gleichwohl reagierten die Verantwortlichen nicht. Als Sch. und S. im November 2001 mit ihrer neu gegründeten Firma I. GmbH mit einer eigenen Reiseschutzversicherung, dem Travel Voucher, mit dem Bundesministerium Kontakt aufnahmen (Dokument Nr. 295), regten sich im Auswärtigen Amt trotz mehrfacher Anfragen des BMI keinerlei Bedenken. Das Auswärtige Amt wies lediglich darauf hin, dass das BMI über die Zulassung neuer Versicherungen unter Prüfung der Bonität des Anbieters, eines ausreichend hohen Versicherungsschutzes und einer hinreichenden Fälschungssicherheit entscheiden müsste (Dokument Nr. 295). Das BMI müsse das Vorliegen dieser Voraussetzungen aber in eigener Zuständigkeit – also allein – prüfen. Am 25. April 2002 (Dokument Nr. 109) schließlich erging mit Bezug zum Erlass vom 2. Mai 2001 (Reiseschutzpass-Erlass) ein Erlass des Auswärtigen Amts an die deutschen Botschaften in Osteuropa.

Darin wurden die Vertretungen nunmehr schlicht und ohne weitere Hinweise „gebeten, das im Bezugs-Runderlass beschriebene Verfahren neben den bisherigen Reiseschutzversicherungen (Carnet de Touriste, Reiseschutzpass) auch den Travel Voucher der Firma I. GmbH anzuwenden.“ Wahrheitswidrig wurde hinzugefügt: „Eine Prüfung hinsichtlich der (…) Voraussetzungen ist durch das BMI und AA erfolgt.“

Dass dieses Verfahren im Auswärtigen Amt Methode war, zeigte sich auch am Umgang des Auswärtigen Amts mit weiteren Anbietern von Reiseschutzversicherungen. So waren etwa die Travel Care Pässe (TCP) der Hanse Merkur Versicherungs AG bereits vor Abschluss der Überprüfungen durch das BMI anerkannt worden. Weder die Grenzschutzbehörden noch das BKA waren um Überprüfung der Vertriebspartner der HanseMerkur Versicherungs AG gebeten worden. Auf einige Vertriebspartner, zu denen wiederum umfangreiche kriminalpolizeiliche Erkenntnisse vorlagen, wurde das BKA zum wiederholten Male nicht durch das Auswärtige Amt, sondern erst durch die deutsche Botschaft in Kiew (Ukraine) aufmerksam gemacht. Die entsprechende Kritik des BKA (Dokument Nr. 266) hatte das Auswärtige Amt zuvor noch durch den später so genannten Maulkorberlass vom 24. Januar 2003, in dem den Auslandsvertretungen ein direkter Informationsaustausch mit den Sicherheitsbehörden untersagt worden war, zu verhindern versucht (Dokument Nr. 12).

Auch der Fall der Firma F. zeigt wiederum das gleiche Muster. Der Inhaber der Firma F., A. F., hatte sich ebenfalls im November 2001 im Auswärtigen Amt um eine Zulassung seiner Reiseschutz-Police beworben. Nachdem das Auswärtige Amt A. F. für die Zulassung seiner Police an das BMI verwiesen hatte (Dokument Nr. 295), waren dort im September 2002 Erkenntnisse gewonnen geworden, nach denen die Firma F. der organisierten Kriminalität zugerechnet werden müsse (Dokument Nr. 295). Zu A. F. persönlich lagen bei den Strafverfolgungsbehörden umfangreiche einschlägige Erkenntnisse vor. Im November 2002 vermerkte der Leiter des Referats Organisierte Kriminalität im BMI zur Firma F.: „Darf niemals die Zu-

lassung erhalten“. Dennoch „freut sich“ das Auswärtige Amt in einem Schreiben an A. F. vom 2. April 2003,

„mitteilen zu können, dass die von Ihnen geplanten Reiseschutzversicherungen im Visumverfahren als Nachweis über Krankenversicherung und Haftung für die Rückführung verwendet werden können. (…) Es wird gegenüber anderen Reisekrankenversicherungen eine Privilegierung im Verfahren darstellen. Auch wird das Auswärtige Amt u.a. auf der eigenen Web-Site Ihre Reiseschutzversicherung als Versicherung im Visumverfahren benennen.“ (Dokument Nr. 112)

e) Die Einstellung der Privilegierung der Reiseschutzvesicherungen (RSV)

Erst im Jahre 2003, nachdem die Erkenntnisse über den Missbrauch selbst für das AA nicht mehr zu ignorieren waren, wurde das RSV-Verfahren schließlich von der Amtsspitze im Auswärtigen Amt beendet. Mit Erlass vom 28. März 2003 wurden die Auslandsvertretungen angewiesen, Reiseschutzversicherungen künftig nicht mehr als Ersatz für Verpflichtungserklärungen, sondern nur noch als Kranken- und Rückführungsversicherung anzuerkennen.

4. Mangelhaftes Krisenmanagement des Auswärtigen Amts

Dass die neue Führung des Auswärtigen Amts nach der Regierungsübernahme im Jahre 1998 ihre ideologisch motivierte veränderte Visumpolitik rücksichtslos durchsetzen wollte und sonstigen Gesichtspunkten keinerlei Bedeutung beimaß, führte auch zu dem mangelhaften Krisenmanagement des Auswärtigen Amts. Warnungen betroffener Botschaften und Bedenken der Sicherheitsbehörden wurden zunächst vollständig ignoriert. Als der Druck auf die Amtsspitze immer stärker wurde und der Schaden für die Bundesrepublik Deutschland ungeheure Ausmaße anzunehmen drohte, wurden halbherzige, zum Teil untaugliche Versuche unternommen, die Missstände abzustellen. Manche dieser Maßnahmen bewirkten eine Verschlimmerung der Zustände.

a) Reaktionen des Auswärtigen Amts auf Meldungen der Auslandsvertretungen

Bereits kurz nachdem das Auswärtige Amt begonnen hatte, mit den Erlassen vom 2. September 1999 und 15. Oktober 1999 sowie dem ersten Fischer-Erlass die Visumpolitik zu ändern, warnten die deutschen Auslandsvertretungen vor den zu erwartenden katastrophalen Folgen. Die Warnungen der Auslandsvertretungen wurden vom Auswärtigen Amt ignoriert, lächerlich gemacht oder rüde zurückgewiesen. Beispielhaft seien folgende Fälle genannt:

Am 16. Dezember 1999, bereits zwei Monate nach Inkrafttreten des Plurez-Erlasses vom 15. Oktober 1999, informierte die deutsche Botschaft in Kiew das Auswärtige Amt, dass aufgrund auftretender Probleme mit CdT-Antragstellern dazu übergegangen worden sei, wieder genauer zu prüfen. Die Visastelle der deutschen Botschaft in Kiew kabelte den ersten Hinweis an das Auswärtige Amt, dass Schleuser versuchten, Einreisegenehmigungen nach Deutschland zu erschleichen (Dokument Nr. 86).

Die Leiterin der Visastelle der deutschen Botschaft in Kiew schilderte, dass sie und ihre Mitarbeiter bis in die Wortwahl die immer gleichen Geschichten über den Grund des Besuchs hörten und massenhaft Antragsteller mit gleichartigen „Reiselegenden“ vorsprächen. Offenbar seien die Reisebegründungen vorfabriziert und vor der Botschaft käuflich zu erwerben. Die Visastelle sei deshalb dazu übergegangen, die Antragsteller genauer zu überprüfen und wieder Unterlagen und Angaben zum Reisezweck und Hotelbuchungen zu verlangen.

Als Antwort erhielt die Botschaft in Kiew folgenden Erlass des Auswärtigen Amts vom 23. Dezember 1999:

„Die Botschaft wird gebeten, von der geschilderten Änderung des Verfahrens bei der Visumerteilung Abstand zu nehmen und laut Weisungslage zu verfahren. Künftig ist vor geplanten Verfahrensänderungen und der Information Dritter eine Weisung des Auswärtigen Amtes einzuholen. (…) Richtig ist, dass bei offensichtlich falschen Angaben (…) eine Visumerteilung auch bei Vorlage des Carnet de Touriste verweigert werden sollte. Es ist jedoch nicht sinnvoll, zusätzlich zum Carnet de Touriste eine Einladung oder die Bestätigung einer Hotelbuchung zu verlangen, wenn der Reisezweck plausibel dargelegt wird (z. B. touristischer Aufenthalt).“ (Dokument Nr. 87)

An der Botschaft in Kiew nahmen daher die Probleme nicht ab, und die Botschaft vertrat gegenüber dem Auswärtigen Amt in einem Schreiben vom 24. Januar 2000 die Auffassung, dem offenbar verbreiteten Missbrauch des Carnet de Touriste könne nur durch eine Abschaffung des Systems des Visaerwerbs in der Ukraine oder durch echte Bonitätsprüfung begegnet werden (Dokument Nr. 197).

Die Antwort des Auswärtigen Amts bestand in dem ersten Fischer-Erlass vom 3. März 2000 (Dokument Nr. 9), wodurch im Gegensatz zu der erhobenen Forderung, die Abwägungsmöglichkeiten der Botschaft noch weiter eingeschränkt wurden („in dubio pro libertate – im Zweifel für die Reisefreiheit“).

Kaum war der Erlass in Kraft, warnten deutsche Botschaften vor den zu erwartenden katastrophalen Folgen. Nicht nur die Botschaft in Kiew, sondern Vertretungen in aller Welt machten die Zentrale umgehend auf die Folgen der neuen Visumpolitik aufmerksam. Beispielsweise die Vertreter in Moskau, Eriwan, Islamabad, Baku, Bukarest, Minsk und Rabat sahen sehr genau, dass der neue Erlass Tausende ins Land bringen würde, die nicht als Touristen kommen wollten. Ihre Warnungen wurden allerdings ebenfalls ignoriert oder zurückgewiesen.

Am 28. März 2000 schrieb der Botschafter in Moskau ans AA:

„Die Botschaft bedauert, dass bei der Neufassung des Runderlasses die praktischen Erfahrungen der Vertretungen kaum berücksichtigt wurden.“ (Dokument Nr. 248)

Der Mitarbeiter der Rechtsabteilung im Auswärtigen Amt schreibt in einer Mail über die Botschaft in Moskau:

„Die Botschaft in Moskau (…) entwickelt sich zum ‚Hort des Widerstands' gegen die Neuordnung der Visumpraxis, leider mit Methoden a la Schily". (Dokument Nr. 158)

In einem zweiten Brief vom 20. April 2000 wurde der Botschafter in Moskau deutlicher:

„Mit 1 300 Visumerteilungen allein am Vortag sind die bisherigen Höchststände dieser Jahreszeit bereits übertroffen, das vorhandene Personal ist schon jetzt auf eine Art und Weise strapaziert, die nicht auf Dauer durchzuhalten sind. (…) Ich möchte mit allem Nachdruck auf die absehbaren Konsequenzen aufmerksam machen." (DER SPIEGEL 14. März 2005)

Die Botschaft in Luanda, Angola, meldete, dass bei „jedem zweiten Visumantragsteller die hinreichende Wahrscheinlichkeit" für eine Rückkehr fehle.

„Die Anzahl der Rückführungen von angolanischen Staatsangehörigen, deren Antrag auf politisches Asyl in der Bundesrepublik abgelehnt wurde, macht den Grundsatz ‚in dubio pro libertate' hier nicht haltbar." (DER SPIEGEL 14. März 2005)

Die Botschaft in Chisinau (Moldau) weist am 4. Mai 2000 das Auswärtige Amt auf den Massenexodus der Bewohner Moldaus nach Deutschland hin. Dem Bundesgrenzschutz in Frankfurt/Main sei bekannt, dass „zahlreiche moldauische Staatsangehörige an einer bestimmten Stelle in der Nähe des Bahnhofsgebäudes warten, um sich für Tagesjobs anwerben zu lassen." Schon jetzt sei die Ablehnungsquote der Botschaft bei der Visa-Vergabe von 20 Prozent eine „beträchtliche Großzügigkeit". Die Mitarbeiter bringe der Erlass in große Nöte (Dokument Nr. 161).

Interne Mails geben Einblick in den Umgang mit der Kritik im Auswärtigen Amt. Von „absurden Pauschalvorwürfen" ist die Rede und von „ärgerlicher Fundamentalkritik". Als „Chicken Kiew" wird die ukrainische Botschaft verspottet. Der stellvertretende Leiter des zuständigen Referats 514 schreibt z. B. am 25. März 2000 an die persönliche Referentin von Staatsminister Dr. Ludger Volmer:

„(…) ich rechne damit, dass es vier bis sechs Monate dauert, bis unsere Kolleginnen und Kollegen draußen mit unserem Erlass klarkommen (…). Das ist alles sehr mühsam, aber wir können eben nicht erwarten, binnen weniger Wochen eine andere Denkungsart zu generieren!" (CDU/CSU Dokument Nr. 9)

Auch Meldungen über chaotische Zustände und mafiöse Strukturen vor der Visastelle in Kiew an das AA (8. Februar 2001) und Mitteilungen, man werde von Antragstellern mit Reiseschutzpässen geradezu überrollt (8. Februar 2002), bewegen das Auswärtige Amt nicht dazu, die Politik grundlegend zu ändern (DER SPIEGEL 5. Februar 2005).

b) Warnungen der Sicherheitsbehörden im Hinblick auf die Visumpolitik

Immer wieder gab es in der Zeit seit der Änderung der Erlasslage Warnungen seitens der Sicherheitsbehörden. Auch auf diese Warnungen wurde seitens des Auswärtigen Amts offensichtlich überhaupt nicht oder allenfalls halbherzig reagiert. Darauf wird im Einzelnen unter Punkt B IV 8 eingegangen.

c) Versuche der Schadensbegrenzung durch die Bundesregierung

Lediglich vereinzelt versuchte das Auswärtige Amt, den immer wieder geschilderten Missständen durch kleine Korrekturen beizukommen. Allerdings bewirkten die Maßnahmen der Zentrale in der Regel keine Verbesserung. In einigen Fällen wurden Fehler beseitigt, an anderer Stelle aber gleichzeitig neue gemacht.

Ein Beispiel, an dem dies besonders deutlich wird, ist der Runderlass des Auswärtigen Amts vom 29. Januar 2002 (Dokument Nr. 10). Mit diesem Erlass wurde mehr als zwei Jahre nach Inkrafttreten versucht, die gravierenden Fehler des Plurez-Erlasses vom 15. Oktober 1999 zu bereinigen. Reiseschutzversicherungen sollten fortan nur noch als Finanzierungsnachweis gelten. Allerdings verfügte derselbe Erlass, dass die Reiseschutzversicherungen nun im In- und Ausland frei vertrieben werden konnten. Kurz darauf meldete die Botschaft in Kiew, man werde von Antragstellern mit Reiseschutzpässen geradezu überrollt. Eine Bitte der Botschaft zur Änderung des Verfahrens wurde seitens der Zentrale in Berlin abschlägig beschieden.

5. Das Verhalten von Bundesminister Joseph Fischer in der Visa-Affäre

Der Umgang von Bundesminister Joseph Fischer mit der Visa-Affäre war völlig unangemessen.

Zunächst versuchte Bundesminister Joseph Fischer, jedes Fehlverhalten mit Nichtwissen zu bestreiten, dann ging er zu der Behauptung über, er habe sich erst sehr spät mit der Visaproblematik beschäftigt. Seinen Sprecher ließ er beispielsweise erklären, er habe erst im März 2003 von den Problemen im Zusammenhang mit der Visumvergabe erfahren. Andere Probleme, die ihn als Bundesminister des Auswärtigen beschäftigten, wie z. B. die Befreiung der Sahara-Geiseln, hätten im Vordergrund gestanden. Die Visumproblematik habe er „nicht auf dem Radarschirm" gehabt.

Die Untersuchung hat indessen ergeben, dass der Bundesminister des Auswärtigen zumindest von den Problemen, die die neue Visumpolitik mit sich brachte, rechtzeitig hätte wissen können und wissen müssen. Spätestens im Frühsommer 2000 war er zudem über die Probleme aus eigener Anschauung informiert.

Bundesminister Joseph Fischer hatte am 22. und 23. Juni 2000 Kiew und auch die dortige Visastelle besucht, wo sich zu der Zeit ca. 2 500 Personen aufhielten, die auf ein Visum warteten. Bundesminister Joseph Fischer wurde in

einer Mitarbeiterversammlung mit den Problemen der Botschaftsangehörigen konfrontiert. Noch auf der Fahrt zum Flughafen ordnete Bundesminister Joseph Fischer telefonisch an, dass die Visastelle eine bessere Ausstattung bekommen sollte. Für den Bundesminister des Auswärtigen war die Angelegenheit damit offenkundig erledigt.

Bundesminister Joseph Fischer hat die Dynamik der Visa-Affäre mit einer gewissen Überheblichkeit offenbar viel zu lange unterschätzt und versuchte sodann, die Schuld an den Missständen seinen Beamten zuzuschieben. Als es nichts mehr zu bestreiten gab, trat der Bundesminister des Auswärtigen fortan im „Büßergewand“ auf und ließ verlauten, er stehe zu den Fehlern und übernehme die Verantwortung dafür. Was allerdings damit gemeint war, blieb bis heute offen. In der Folgezeit ließ der Bundeminister des Auswärtigen verlauten, dass die Missstände abgestellt seien.

Zu Unrecht hat Bundesminister Joseph Fischer immer wieder betont, es seien Vorkehrungen getroffen worden, damit sich die Fehler nicht wiederholen könnten. Berichte über neuere Erkenntnisse aus Kiew und China belegen allerdings das Gegenteil.

In seiner Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss am 25. April 2005 gab der Bundeminister des Auswärtigen ebenfalls kein überzeugendes Bild ab. Auffallend oft versteckte er sich hinter Erinnerungslücken. Er räumte in seiner Aussage ein, Fehler gemacht zu haben. Welche Fehler das waren, konnte oder wollte er aber nicht im Einzelnen darstellen. Stattdessen forderte er den Ausschussvorsitzenden Dr. Hans-Peter Uhl auf:

„Schreiben Sie rein: Fischer ist schuld.“

Dieser Bewertung schließen sich die Fraktionen der CDU/CSU und FDP uneingeschränkt an. Allerdings war Bundesminister Joseph Fischer nicht allein schuld, Bundesminister Otto Schily und vermutlich auch Bundeskanzler Gerhard Schröder trifft nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme eine erhebliche Mitschuld.

Bundesminister Joseph Fischer hat in seiner Zeugenaussage auch den Versuch unternommen, einen Teil der Schuld auf die „Vorgängerregierung“ zu schieben. Dies ist aus den bereits genannten Gründen nicht überzeugend und entspricht nicht den wirklichen Gegebenheiten.

IV. Erkenntnisse und Reaktionen im Bundesministerium des Innern

Nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme ist davon auszugehen, dass die durch die von Bundesminister Joseph Fischer betriebenen Änderungen der deutschen Visapraxis hervorgerufenen Auswirkungen frühzeitig im BMI vorhergesehen wurden. Die Änderungen der Visapraxis wurden dort sogar teilweise entscheidend mitbetrieben. Gleichwohl mangelte es nicht an Warnungen aus dem BMI über die zu befürchtenden Auswirkungen dieser Änderungen. Insgesamt wurden im BMI ca. 60 Vorlagen für die Hausleitung gefertigt, in denen über Missstände und Fehlentwicklungen in der Visapraxis unterrichtet wurde. Einer Übersicht des BMI zufolge erreichten davon mindestens 47 Vorlagen Bundesminister Otto Schily. Ein großer Teil dieser Vorlagen ergibt sich bereits aus der Ministervorlage vom 24. Mai 2004 (Dokument Nr. 296). Gestoppt werden konnte Bundesminister Joseph Fischer durch Bundesminister Otto Schily jedoch nicht. Bundesminister Otto Schily hat daher „sehenden Auges“ die eingetretenen Missstände mit herbeigeführt, weil er sich gegen die ideologisch motivierte Visapolitik von Bundesminister Joseph Fischer nicht durchsetzen konnte, wollte oder durfte.

Wie in Teil B Abschnitt III Nr. 1 bereits dargelegt, waren die Erlasse vom 2. September und 15. Oktober 1999 der Ausgangspunkt für die gravierenden Fehlentwicklungen der Visapolitik. Beide Erlasse wurden vom BMI mitgezeichnet. Bundesminister Otto Schily hat vergeblich versucht, die Verantwortung für dieses Fehlverhalten zu relativieren, indem er darauf abhob, die Erlasse seien in seinem Hause lediglich auf Arbeitsebene mitgezeichnet worden. Es sei falsch gewesen, dass das BMI überhaupt mitgezeichnet habe (Protokoll 30/3, S. 33). Diese Verteidigungslinie kann nur als plumpes Ablenkungsmanöver gewertet werden. Ministerialdirektor a. D. Olaf Reermann, der bis September 1999 Leiter der Ausländerabteilung im BMI war, hatte den Untersuchungsausschuss in der Sachverständigenanhörung am 17. Februar 2005 im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen AA und BMI in Visaangelegenheiten auf Folgendes hingewiesen:

„Die Zuständigkeit für die Erteilung von Visa liegt nach den Regelungen des Ausländergesetzes nun einmal beim Auswärtigen Amt. Aber da wir sowohl in den Ausschüssen der Europäischen Union als auch im Schengen-Bereich jeweils einen Vertreter des Auswärtigen Amtes zur Seite hatten, sind die Abstimmungen eigentlich so gelaufen, dass das Auswärtige Amt die Innenseite durchaus verständigt hat.

Wir hatten seinerzeit vereinbart – das war die berühmte Botschafterkonferenz; ich glaube das war 1997 –, dass bei der Änderung von Grunderlassen, gerade was die Einwanderungs- oder Zuwanderungspraxis anbelangt, wegen der Schengen übergreifenden Zuwanderungskontrolle und Zuwanderungssteuerung das Auswärtige Amt mit unseren Vertretern eine Arbeitsgruppe bildet, um derartige Dinge zu kanalisieren.“ (Protokoll 5/27)

Von daher kann keine Rede davon sein, dass das BMI bei diesen Erlassen nicht zu beteiligen gewesen wäre. Überdies steht diese Argumentation von Bundesminister Otto Schily im Widerspruch zu einem seiner wesentlichen Einwände gegen das Zustandekommen des ersten Fischer-Erlasses vom 3. März 2000, in dem er sich über die Nichtbeteiligung des BMI bei der Erarbeitung dieses Erlasses bitter beklagt hatte.

1. Der erste Fischer-Erlass vom 3. März 2000

Mit Erlass vom 3. März 2000 (Dokument Nr. 9) regelte das AA die Praxis der Visumerteilung neu. Dieser Erlass ist ohne vorherige Beteiligung des BMI vom AA an die Auslandsvertretungen gegeben worden. Bundesminister Otto Schily hat hiervon erst aus der Presse erfahren, was ihn zu einer harschen Reaktion veranlasste. Er wandte sich gleich mit zwei deutlichen Schreiben persönlich an

Bundesminister Joseph Fischer, von denen keines von Bundesminister Joseph Fischer persönlich beantwortet wurde.

Im Schreiben vom 10. März 2000 (Dokument Nr. 128) schreibt Bundesminister Otto Schily:

„Sehr geehrter Herr Kollege,

zu meinem großen Erstaunen entnehme ich Pressemeldungen, dass Sie vor kurzem in einem Schreiben an die deutschen Auslandsvertretungen Erleichterungen bei der Visaerteilung angeordnet haben sollen. Insbesondere soll den Pressemeldungen zufolge die Erteilung von Besuchervisa, von längerfristigen Visa zur Familienzusammenführung und zur Arbeitsaufnahme in den deutschen Auslandsvertretungen „liberaler“ gestaltet werden. Außerdem soll der erforderliche Nachweis der Rückkehrbereitschaft künftig – so heißt es in den Pressemeldungen – „pragmatischer“ gestaltet werden. Mein Ressort ist von diesen Maßnahmen nicht vorher informiert worden, geschweige denn in die Entscheidungsfindung einbezogen worden.

Ich halte diese Vorgehensweise für völlig unangemessen. Es ist eine innenpolitische Frage von größter Tragweite, unter welchen Voraussetzungen und nach welchen Verfahren Ausländern die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland gestattet wird. Es ist mir unverständlich, dass Sie persönlich und Ihr Haus nicht den geringsten Versuch unternommen haben, Ihre Maßnahmen mit mir und meinem Haus abzustimmen.

Ich weise Sie ausdrücklich darauf hin, dass Besuchervisa häufig missbraucht werden, um sich Zugang zum Asylverfahren zu verschaffen. Im Übrigen widerspricht es einer europäisch abgestimmten Visapolitik, die von den Innenministern der Europäischen Union zu verantworten ist wenn das Auswärtige Amt solche einseitigen und nicht abgestimmten Maßnahmen trifft.

Ihre Maßnahmen stellen auch die Bemühungen Deutschlands in Frage, an den Außengrenzen der Europäischen Union ein strenges Visaregime durchzusetzen.

Auch die Bundesländer werden mit Sicherheit Ihre Maßnahmen nicht akzeptieren. Ich halte es auch insoweit für eine Selbstverständlichkeit, dass bei Veränderungen im Verfahren der Visaerteilung den Ländern Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird.

Ich bitte Sie dringlich um Stellungnahme. Zur Erörterung des gesamten Themenkreises stehe ich Ihnen jederzeit zur Verfügung. Ich bitte aber um Verständnis, dass ich angesichts der Bedeutung des Vorganges den Sachverhalt in der nächsten Kabinettsitzung ansprechen muss.“

Die Empörung von Bundesminister Otto Schily war derart groß, dass er sich, noch bevor dieses Schreiben beantwortet war, drei Tage später am 13. März 2000 in einem weiteren Brief an Bundesminister Joseph Fischer wandte (Dokument Nr. 139). In diesem Schreiben erläuterte Bundesminister Otto Schily detailliert, welche rechtlichen und faktischen Bedenken er gegen den ersten Fischer-Erlass vom 3. März 2000 hegte. Wörtlich heißt es dort u. a.:

„Der Erlass steht im Widerspruch zu der für alle Schengen-Staaten verbindlichen Gemeinsamen Konsularischen Instruktion, wonach der Visumantragsteller die Auslandsvertretung davon überzeugen muss, dass er über ausreichende Mittel zur Bestreitung seines Lebensunterhaltes verfügt und die Rückreise in das Herkunftsland gewährleistet ist. Dieser Gedanke findet sich auch bereits in § 70 des Ausländergesetzes. Es obliegt dem Betroffenen, seine Belange und für ihn günstige Umstände nachprüfbar geltend zu machen.

Damit liegt die Beweislast eindeutig beim Antragsteller. Ein Visum kann nur erteilt werden, wenn die Auslandsvertretung von der Rückkehrbereitschaft überzeugt ist. Nicht erst die „hinreichende Wahrscheinlichkeit der fehlenden Rückkehrbereitschaft“ rechtfertigt die Ablehnung eines Besuchsvisums, sondern begründete Zweifel.

Die in dem Erlass niedergelegten Grundsätze für eine pauschal erleichterte Prüfung berücksichtigen darüber hinaus nicht die Beschlusslage der Schengen-Staaten, der zufolge die Intensität der Prüfung primär vom Risiko illegaler Zuwanderung abhängt.

Ich darf daran erinnern, dass sich die Schengen-Staaten bereits 1997 auf bestimmte Anforderungen an die vom Antragsteller vorzulegenden Nachweise bei Staaten geeinigt haben, bei denen besondere Probleme bei der Rückführung bestehen.

Die Rückkehr nach einer ersten Reise in einen Mitgliedstaat begründet zumindest bei „Risikostaaten“ noch keinen Vertrauensschutz, erst recht reicht sie nicht zur Begründung einer zweifelsfreien bona-fide Eigenschaft. Auch damit widerspricht Ihr Erlass der Schengen-Beschlusslage.

Im Schengen Rahmen war es im Übrigen Konsens, dass in den einzelnen Auslandsvertretungen an ein und demselben Ort, eine vollständige, harmonisierte Praxis sichergestellt sein muss. Die Kriterien des Erlasses für eine erleichterte Prüfung des Visumantrags stehen mit dieser Schengen-Vereinbarung von 1997 nicht im Einklang.

Der Erlass nennt im Übrigen als Regelversagungsgrund nur die Beeinträchtigung oder Gefährdung von Interessen der Bundesrepublik (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AuslG). Ein Regelversagungsgrund liegt aber auch dann vor, wenn der Ausländer seinen Lebensunterhalt für die Dauer der Reise einschließlich der Reisekosten nicht finanzieren kann (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG, Artikel 5 Abs. 1 Buchstabe c SDÜ). Der Erlass verstößt damit insoweit gegen § 7 des Ausländergesetzes, als die gebotenen Prüfung aller Versagungsgründe nicht erfolgt.

(…)

Ich muss erneut unterstreichen, dass ich es für vollkommen unangemessen halte, solch einschneidende Regelungen des Visumverfahrens, die auch für die Länder von er-

heblicher politischer Bedeutung sind, ohne jede Beteiligung meines Ressorts in Kraft zu setzen. Ich erinnere daran, dass im Rahmen der Botschafterkonferenz vom Juni 1998 zu dem Fragenkomplex der Verhinderung illegaler Zuwanderung eine Ständige Arbeitsgruppe des Auswärtigen Amtes mit dem Bundesministerium des Innern gebildet worden ist, die bei Bedarf zusammen treten sollte. Es ist mir unverständlich, warum diese Arbeitsgruppe bei der Erarbeitung des Erlasses nicht einberufen worden ist."

Diese deutliche und richtige Position vermochte Bundesminister Otto Schily jedoch nicht durchzuhalten. Bundesminister Joseph Fischer befand Bundesminister Otto Schily noch nicht einmal einer schriftlichen Antwort für würdig. Es fand lediglich ein Gespräch zwischen den beiden Ministern statt, an dessen Einzelheiten sich weder Bundesminister Otto Schily noch Bundesminister Joseph Fischer in ihren Vernehmungen vor dem Ausschuss erinnern konnten. Die Angelegenheit wurde auf Staatssekretärsebene delegiert.

Das Auswärtige Amt machte geltend, der erste Fischer-Erlass sei deshalb rechtmäßig, weil in der Eingangspassage des Erlasses darauf hingewiesen wurde, dass das deutsche Ausländerrecht, das Schengener Durchführungsübereinkommen und die Gemeinsame Konsularische Instruktion der Schengen-Partner die rechtliche Grundlage für die Visaerteilung bildeten. Der rechtliche Rahmen für die Visaerteilung sei deshalb nicht verändert worden. Letztlich lief die rechtliche Argumentation des AA damit darauf hinaus, dass die Detailregelungen in dem Erlass von der Eingangspassage überlagert wurden, weil insbesondere die Regelung „in dubio pro libertate" nicht mit den Vorschriften der GKI übereinstimmte, wie Bundesminister Otto Schily in seinem Schreiben vom 13. März 2000 noch zutreffend dargelegt hatte. Um sich rechtskonform zu verhalten, hätten die Visastellen, die mit dem ersten Fischer-Erlass arbeiteten, nur die Eingangspassage beachten dürfen, nicht aber die Detailregelungen, die mit geltendem Recht nicht in Einklang standen. Dass sich deutsche Beamte so nicht verhalten würden, hätte eigentlich sowohl dem Minister Joseph Fischer als auch Minister Otto Schily klar sein müssen.

Staatssekretär Claus Henning Schapper brachte die Problematik dieser Argumentation des AA in einem Schreiben vom 7. April 2000 auf den Punkt, indem er geltend machte, dass er die Sorge habe, dass die Adressaten des Erlasses den Regelungsgehalt letztlich missverstehen könnten. Er bat deshalb darum, dass die „Unklarheiten" im Erlass durch erläuternde Hinweise gegenüber den Auslandsvertretungen ausgeräumt werden sollten (Dokument Nr. 145). Selbst mit diesem Petitum konnte sich BMI gegenüber dem AA nicht durchsetzen. Im Antwortschreiben des AA vom 17. April 2000 machte Staatssekretär Dr. Günter Pleuger deutlich, dass er das von Staatssekretär Claus Henning Schapper „vermutete Risiko, die deutschen Auslandsvertretungen könnten den Erlass hier möglicherweise missverstehen", nicht sehe (Dokument Nr. 146).

Der Untersuchungsausschuss konnte nicht endgültig klären, ob es zu der von Bundesminister Otto Schily angekündigten Kabinettbefassung gekommen ist. Trotz entsprechender Presseberichte, über eine solche Kabinettbefassung (DER SPIEGEL vom 20. März 2000, stern vom 4. Mai 2005), konnten sich weder Bundesminister Otto Schily noch Bundesminister Joseph Fischer definitiv daran erinnern (Protokoll 30/95, S. 95f; Protokoll 19/12, S. 12, 51). Im Übrigen wird zur Rolle des Bundeskanzleramtes oder einem möglichen Eingreifen von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf Punkt B V 1 dieses Berichtes verwiesen.

2. Rechtswidrigkeit des ersten Fischer-Erlasses

Die von Rot-Grün bemühte Erklärung, der Erlass spiegle lediglich die Rechtsprechung des OVG Münster wider und sei deshalb rechtmäßig, vermag nicht zu überzeugen.

a) Vernichtende Kritik der EU-Kommission

Zum einen hat die EU-Kommission mittlerweile klargestellt, dass der erste Fischer-Erlass rechtswidrig war.

Der deutsche Europa-Abgeordnete Dr. Joachim Wuermeling hatte die EU-Kommission danach gefragt, ob der erste Fischer-Erlass mit EU-Recht vereinbar sei. Danach hatte die EU-Kommission eine Untersuchung eingeleitet. In ihrer Antwort vom 4. August 2005 bemängelte die Kommission zunächst, dass keiner der Erlasse des Auswärtigen Amts ihr zuvor übermittelt worden sei und stellte dann fest, dass der erste Fischer-Erlass rechtswidrig war. Hierzu heißt es in der Antwort von EU-Kommissar Franco Frattini u. a. (Dokument Nr. 135):

„Die von den Dienststellen der Kommission durchgeführte Prüfung führt zu der Schlussfolgerung, dass der ‚Grundsatzrunderlass' vom 3. März 2000 sowie diverse ‚thematische' Teilrunderlasse (betreffend die Reiseschutzversicherung, die Verpflichtungserklärung usw.) die an die Auslandsvertretungen insbesondere im Zeitraum 1999-2002 gerichtet waren, im Gegensatz zur GKI stehen. Die Verstöße betreffen insbesondere die Einschätzung der Rückkehrbereitschaft des Antragstellers in sein Herkunftsland, die Überprüfung des Reisezieles, den Zweck und die Bedingungen des Aufenthaltes des Antragstellers sowie die dafür zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel. Die auf Grundlage dieser Erlasse durchzuführenden Kontrollen entsprechen nicht den hohen Anforderungen, die die GKI den Auslandsvertretungen mit dem Ziel insbesondere die illegale Immigration effizient zu bekämpfen, auferlegen. Daraus resultierte, dass die Auslandsvertretungen in Anwendung der ihnen gegebenen Anweisungen der Verpflichtung der GKI, Dokumente zu verlangen, die den Zweck der Reise, die Transportmittel sowie die Rückkehr, die Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhaltes und die Beherbergungsbedingungen belegen, in unterschiedlichem Ausmaß nicht nachgekommen sind. (…)

In Bezug auf die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts muss festgehalten werden, dass die GKI einzelne Aspekte

der Verfahren und der Bedingungen für die Visaerteilung regelt. Es gibt daher im Prinzip keinen Spielraum mehr für nationale Bestimmungen, die den Auslandsvertretungen Anweisungen für diese Aspekte erteilen können. Jede Beeinträchtigung dieses Prinzips, die unweigerlich eine autonome nationale Praxis mit sich bringt, wie deutlich aus den diversen Teilrunderlassen an die deutschen Auslandsvertretungen zu ersehen ist, führt nicht nur zu einem Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht, sondern notwendigerweise auch zu einer Schwächung der gemeinsamen Visapolitik. Die Schengen-Solidarität verlangt die Einhaltung des bestehenden Besitzstandes.

(…)

In diesem Sinne werfen die von der deutschen Regierung an die Auslandsvertretungen gerichteten Erlasse Fragen auf. Die Erlasse enthalten Erläuterungen, die sowohl erklärenden als auch pädagogischen Inhalt hatten. In einigen Fällen wiederholen sie lediglich den Text der GKI; der Mehrwert ist demnach äußerst fraglich. In anderen Fällen haben diese Erläuterungen sogar Ambiguitäten und Missverständnisse in der praktischen Umsetzung hervorgerufen. (…)“

b) Ergebnisse der Sachverständigenanhörung

Zum anderen hat sich auch in der Sachverständigenanhörung gezeigt, dass die im ersten Fischer-Erlass angelegten vielfältigen Prüfungsschritte in der Praxis gar nicht durchführbar waren. Der von den Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN benannte Sachverständige, Richter am OVG Münster Joachim Teipel, antwortete in der Sachverständigenanhörung auf eine Frage des Vorsitzenden danach, ob es überhaupt möglich sei, in zwei bis fünf Minuten – das ist die Zeit, die einem Visasachbearbeiter für die Bearbeitung eines Visumantrags durchschnittlich zur Verfügung steht – die vom Erlass vorgegebenen Prüfungsschritte durchzuführen, u. a. Folgendes (Protokoll 5/20):

„Ein Zeitabschnitt von zwei bis fünf Minuten ist denkbar knapp. Ich persönlich habe gewisse Schwierigkeiten, mir vorzustellen, dass in diesem zeitlichen Fenster all das sachgerecht erfasst, abgewogen und gewichtet werden kann, was der Erlass vorgibt.

(…) (…) Der Erlass verlangt eine Gesamtwürdigung aller Umstände, eine Abwägung, in die selbstverständlich die von Herrn Reermann angesprochenen Umstände – mangelnde Beschäftigung im Herkunftsstaat und Unmöglichkeit, die Kosten der Reise zu tragen und dergleichen mehr – einzustellen sind. Wie dies in zwei bis drei Minuten, wenn denn lediglich ein solcher Zeitraum zur Verfügung gestanden haben sollte, geschehen soll, kann ich mir praktisch nicht hinreichend vorstellen.“

3. Die erste Niederlage von Bundesminister Otto Schily

Bundesminister Otto Schily akzeptierte schließlich den ersten Fischer-Erlass, obwohl daran kein einziges Wort geändert wurde. Die Selbstverleugnung von Bundesminister Otto Schily ging dabei so weit, dass er in seiner Vernehmung durch den Untersuchungsausschuss erklärte, er halte seine damalige Rechtsauffassung – das Verdikt der Rechtswidrigkeit des ersten Fischer-Erlasses – nicht aufrecht (Protokoll 30/68). Dies ist nicht nur deshalb bemerkenswert, weil sich Bundesminister Otto Schily damit letztlich dazu bekennt, als Verfassungsminister mit großem Impetus Rechtsauffassungen in die Öffentlichkeit zu setzen, die er wenige Tage später ohne sachlich erkennbaren Grund wieder aufgibt. Vielmehr war zum Zeitpunkt der Aussage von Bundesminister Otto Schily bereits absehbar, dass die EU-Kommission den ersten Fischer-Erlass als Verstoß gegen EU-Recht und mithin rechtswidrig rügen würde. Dies wurde dann, wie bereits ausgeführt, am 4. August 2005 durch EU-Kommissar Franco Frattini bestätigt.

4. Pressekonferenz von Staatsminister Dr. Ludger Volmer ein Jahr nach dem ersten Fischer-Erlass

Die fehlende Durchsetzungsfähigkeit von Bundesminister Otto Schily zeigte sich auch anlässlich des ersten Jahrestages des ersten Fischer-Erlasses. Erneut war es der damalige Staatsminister Dr. Ludger Volmer, der hier Bundesminister Otto Schilys Unmut erregte. Staatsminister Dr. Ludger Volmer hielt am 13. März 2001 eine Pressekonferenz, in der er ein Fazit der neuen rot-grünen Visapolitik zog. Diese Pressekonferenz war ebenfalls mit dem BMI zuvor nicht abgestimmt worden, was Bundesminister Otto Schily zu einem weiteren deutlichen Schreiben an Bundesminister Joseph Fischer veranlasste (Dokument Nr. 167):

„Sehr geehrter Herr Kollege,

am 13. März 2001 fand aus Anlass des Jahrestages des so genannten Visumerlasses in Ihrem Hause eine Pressekonferenz von Herrn Staatsminister Dr. Volmer zu den Themenbereichen ‚Neue Visaerteilungspraxis‘ des Amtes und ‚Erstellung von Lageberichten‘ statt.

Ich bin verwundert darüber, dass das Bundesministerium des Innern von dieser Veranstaltung – wie schon bei der Änderung des Visumerlasses vor einem Jahr – nicht im Voraus informiert und bei der Vorbereitung der Texte, die Gegenstand der Pressekonferenz waren, nicht beteiligt wurde. Das ist schon deshalb nicht akzeptabel, weil Herr Staatsminister Dr. Volmer – zu Recht – besonders darauf hinwies, dass es sich hier um Themenbereiche an der Schnittstelle von Innen- und Außenpolitik handle.

(…)“

Die Verfahrensweise des AA zeigte erneut, wie wenig ernst Bundesminister Otto Schily im AA genommen wurde. Aus einem Vermerk des AA vom 14. März 2000 geht nämlich hervor, dass im Rahmen der Streitigkeiten über den ersten Fischer-Erlass, Bundesminister Joseph Fischer Bundesminister Otto Schily versprochen hatte, das BMI in ähnlich gelagerten Fällen künftig zu unterrichten. Außerdem sei Staatsminister Dr. Ludger Volmer gebeten worden, sich in öffentlichen Äußerungen zur Visumpraxis zurückzunehmen, um keinen Anlass für weitere

Beschwerden seitens des BMI zu geben (Dokument Nr. 297). Immerhin antwortete Bundesminister Joseph Fischer diesmal Bundesminister Otto Schily mit einem Schreiben, das sich allerdings im Wesentlichen darauf beschränkte, dass Bundesminister Joseph Fischer ausführte (Dokument Nr. 168):

„Ihre Anmerkungen zur Vorstellung unserer Erfahrungen ein Jahr nach der Einführung der neuen Erteilungspraxis von Visa sehe ich durch unser Gespräch vom 14. März 2001 ausgeräumt."

5. Der zweite Fischer-Erlass vom 26. Oktober 2004

Mit Erlass des AA vom 26. Oktober 2004 (Dokument Nr. 51) wurde der erste Fischer-Erlass aufgehoben und durch neue Grundsatzregelungen ersetzt. Dieser Erlass wurde zunächst allgemein als Chrobog-Erlass bezeichnet, bis Bundesminister Joseph Fischer in seiner Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss darum bat, ihn „Fischer II"-Erlass zu nennen (Protokoll 19/63).

In diesem Fall wurde das BMI beteiligt, konnte sich aber erneut mit wesentlichen Einwänden nicht durchsetzen. Der Hauptkritikpunkt des BMI bestand darin, dass auch im zweiten Fischer-Erlass eine Regelung enthalten ist, wonach ein Visum nur zu versagen ist, wenn die Wahrscheinlichkeit einer Umgehung von Einreisebestimmungen höher einzuschätzen ist als die Wahrscheinlichkeit der Einreise und des Aufenthalts zum angegebenen Zweck. In einer Vorlage des Referates M 2 an Bundesminister Otto Schily vom 8. Oktober 2004 (CDU/CSU Dokument Nr. 298) heißt es hierzu:

(…) Im Ergebnis wird damit der im „Volmer-Erlass" enthaltene Grundsatz „im Zweifel für die Reisefreiheit" beibehalten und sogar noch ausdrücklich auf die Prüfung des Reisezwecks erstreckt."

Der gleiche Hinweis findet sich in einer weiteren Vorlage dieses Referates an Bundesminister Otto Schily vom 20. Oktober 2004 (CDU/CSU Dokument Nr. 299). Dort heißt es sogar noch weiter zur Verdeutlichung der Bedenken:

„Es ist zu befürchten, dass die Mitarbeiter der Auslandsvertretungen lediglich bei überwiegenden Gründen gegen die Visumerteilung den Antrag ablehnen werden."

Trotz dieser gravierenden Einwände wandte sich Bundesminister Otto Schily diesmal nicht mit einem Schreiben an Bundesminister Joseph Fischer, wohl auch deshalb, weil seine vorangegangen Versuche auf diesem Wege etwas zu bewegen, gescheitert waren. Die Verhandlungen über den Erlass wurden erneut auf Staatssekretärsebene geführt. Das BMI konnte sich in diesem wesentlichen Punkt wie in früheren Fällen nicht durchsetzen. Es gab lediglich ein teilweises Entgegenkommen des AA. In einem auf Weisung des Abteilungsleiters M für eine Rücksprache bei Bundesminister Otto Schily diktierten Vermerk vom 28. Oktober 2004 führt das Referat M 2 zu dem Ergebnis der Verhandlungen Folgendes aus (Dokument Nr. 300):

„(…) Die jegliche Missverständnisse bei der Visumantragsprüfung durch die Auslandsvertretung ausschließende Umstrukturierung des Erlasses wurde jedoch nicht Rechnung getragen.

Zudem ist auf Seite 6 (2. Absatz) weiterhin eine der ursprünglichen Zweifelsfallregelung ähnliche Textpassage enthalten. (…) Nach der im Erlass befindlichen Passage kann bei Gleichgewichtigkeit der Argumente für und gegen das Vorliegen der Visumerteilungsvoraussetzungen das Visum erteilt werden. Wünschenswert wäre die Aufnahme des folgenden Satzes gewesen: Bei Zweifeln über die Visumerteilungsvoraussetzungen ist das Visum grundsätzlich abzulehnen. (…)"

6. Bewertung durch die EU-Kommission

Die EU-Kommission hielt zwar vorbehaltlich dessen, dass ihr von Seiten des AA sämtliche relevanten Erlasse vorgelegt wurden, den zweiten Fischer-Erlass für rechtmäßig. Sie machte aber deutlich, dass auch insoweit zu verschiedenen Punkten des Erlasses Klarstellungen „nützlich" seien. Als Beispiel hierfür führte sie die Regelungen über die Konsequenzen an, die aus unvollständigen oder falschen Angaben des Visumantragstellers beziehungsweise von ihm vorgelegten unvollständigen oder falschen Dokumenten zu ziehen sind. So heißt es im zweiten Fischer-Erlass, dass ein Visum „in der Regel" zu versagen ist, wenn der Antragsteller gefälschte Unterlagen vorlegt. In der GKI hingegen ist formuliert:

„Bestehen insbesondere Zweifel an der Echtheit der Dokumente (…) wird die Auslandsvertretung von der Erteilung eines Visums absehen".

Dem Untersuchungsausschuss ist nicht bekannt, ob die Bundesregierung mittlerweile die nach Auffassung der EU-Kommission gebotenen und notwendigen Klarstellungen am zweiten Fischer-Erlass vorgenommen hat.

7. Die zweite Niederlage von Bundesminister Otto Schily

Wie bereits ausgeführt, konnte sich Bundesminister Otto Schily auch dieses Mal nicht durchsetzen. Obwohl von seinem Fachreferat umfangreich und fundiert argumentiert wurde, scheiterte er erneut. Er versuchte seine neuerliche Niederlage gegen Bundesminister Joseph Fischer vor dem Untersuchungsausschuss mit dem Hinweis darauf, dass jedes Ministerium die ihm obliegenden Aufgaben eigenverantwortlich regle, zu kaschieren (Protokoll 30/76 f.).

8. Warnungen der Sicherheitsbehörden

Im BMI waren bereits frühzeitig die Auswirkungen der neuen rot-grünen Visapolitik bekannt. BKA und BGS haben in einer Vielzahl von Unterrichtungen an das BMI auf Fehlentwicklungen und Missstände bei der Visaerteilung hingewiesen. Adäquate Reaktionen von Bundesminister Otto Schily erfolgten jedoch nicht. Die Visumzahlen konnten bis 2003 auf immer neue Rekordhöhen steigen.

Schon im Oktober 2000 erstellte ein Mitarbeiter der Grenzschutzdirektion Koblenz einen Bericht über die Situation an der deutschen Botschaft in Kiew. Ein BGS-Beamter, der eine Sonderinspektion des AA begleitet hatte, wies in seinem Bericht vom 27. Oktober 2000 (Dokument Nr. 208) darauf hin, dass täglich ca. 800 bis 1 000 Antragsteller die deutsche Botschaft in Kiew belagerten und dass allein im August 2000 über 23 000 Visa erteilt worden waren. Zudem berichtete er darüber, dass Mitarbeiter der Botschaft in Kiew über mangelnde Motivation und Resignation angesichts des ersten Fischer-Erlasses vom 3. März 2000 geklagt hätten. Er kam aufgrund seiner Gespräche zu dem Schluss, dass in Kiew eine sorgfältige und gewissenhafte Prüfung von Visumanträgen nicht oder nur partiell stattfinde. Seine in dem Bericht geäußerte Hoffnung, dass es künftig zu einer nachhaltigen Verbesserung der Situation kommen würde, hat sich dann aber bekanntermaßen nicht bestätigt.

In einem weiteren Bericht vom 8. Dezember 2000 (Dokument Nr. 258) schilderte der Beamte dann die erheblichen Steigerungszahlen der in Kiew entgegen genommenen und entschiedenen Visumanträge. So war nach seiner Schätzung mit ca. 200 000 Anträgen im Jahr 2000 zu rechnen, was dann ja auch eintrat. Besonders signifikant war sein Hinweis auf die im Vergleich zu anderen Schengenstaaten extrem niedrige Ablehnungsquote an der deutschen Botschaft in Kiew. Während diese in den anderen Schengenstaaten bei bis zu 80 Prozent lag, betrug sie an der deutschen Botschaft in Kiew lediglich ca. 2 Prozent. Bereits dies hätte für das BMI ein deutlicher Hinweis darauf sein müssen, dass die Dinge in Kiew aufgrund der neuen rot-grünen Visapolitik hoffnungslos aus dem Ruder liefen.

Vom BKA kamen ebenfalls frühzeitig Warnungen im Hinblick auf den massenhaften Visamissbrauch an den deutschen Botschaften. So heißt es in einem Bericht des BKA vom 2. Mai 2001 im Hinblick auf die deutschen Botschaften in Kiew und Minsk zum Umgang mit den CdT des ADAC (Dokument Nr. 213):

„Nach Erlasslage sind die Visaabteilungen der deutschen Botschaften in den betreffenden Staaten angewiesen, bei Vorlage eines cdt grundsätzlich ein visum zu erteilen. Hier wird der Grundsatz „in dubio pro libertate“ (Reisefreiheit) berücksichtigt. Diese Praxis hat zur Konsequenz, dass die Entscheidung über die Erteilung eines Schengen-Visum de facto auf das jeweilige Partnerunternehmen des ADAC verlagert wird. Die Kontrollfunktion der jeweiligen Visaabteilung wird somit umgangen.“

Der Bericht kommt zu folgendem Fazit:

„(…) Neben der Visaerschleichung mit gefälschten Unterlagen zur Visabeantragung eröffnet sich hier für den Antragsteller die Möglichkeit zu einer von Behördenseite nahezu unkontrollierten Einreise. (…)“

Anstatt sich diese Warnungen zu Herzen zu nehmen und auf eine Änderung der Erlasslage zu dringen, stimmte das BMI im Folgejahr dann noch der Erweiterung dieser Erlasslage auf die Reiseschutzpässe der Reise-Schutz AG zu, mit denen dann Visaerschleichungen in ganz großem Stil betrieben wurden.

Auch hierüber berichteten BKA und Grenzschutzdirektion mehrfach (Berichte vom 14. Februar 2002 – Grenzschutzdirektion (Dokument Nr. 192) –, vom 21. Mai 2002, 12. März 2003 (Dokument Nr. 265, 266)). Erneut ließ sich das BMI letztlich vom AA hinhalten, weil die Reiseschutzversicherungen erst mit Erlass des AA vom 28. März 2003 nicht mehr als Ersatz für eine Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG akzeptiert wurden.

Schließlich befasste sich das BKA von Mitte 2000 bis Ende 2003 mit der so genannten Sonderauswertung „Wostok“. Hier wurden Erkenntnisse über Visaerschleichungen in der Ukraine gewonnen, die den erheblichen Umfang des Visamissbrauchs deutlich machten.

Hinzuweisen ist schließlich auch darauf, dass Bundesminister Otto Schily anlässlich der Deutsch-Ukrainischen Regierungskonsultationen, die im Dezember 2001 stattfanden, im BMI gefertigte Unterlagen über den Visamissbrauch in der Ukraine vorgelegt wurden. Diese Unterlagen selbst hat das BMI als „VS-Vertraulich“ eingestuft. Sie können daher nicht in diesem Bericht verwendet werden. Allerdings liegt dem Ausschuss ein Bericht des BKA vom 7. September 2001 an das BMI zur Vorbereitung der Unterrichtung für Bundesminister Otto Schily vor, in dem auf Folgendes hingewiesen wird (CDU/CSU Dokument Nr. 301):

„In Bezug auf die Schleusung ukrainischer Staatsangehöriger nach Mittel- und Westeuropa konnte seit Anfang 2000 ein Wechsel des modus operandi festgestellt werden. Die Schleusungen erfolgten seither mit Hilfe organisiert erschlichener Visa in vorher nicht gekanntem Ausmaß. Zielländer sind neben Deutschland vor allem Portugal (erstes Halbjahr reisten über 40 000 Ukrainer ein), Spanien und Italien.

(…)

Geschleuste Ukrainer sind deshalb in vielfacher Hinsicht auch Opfer:

- Verschuldung gegenüber Schleusernetzwerken für Visaerlangung, Transport und Arbeitsvermittlung
- Schutzgelderpresssung und Überfälle während des Transportes und der Beschäftigung im Zielland
- Frauen werden der Prostitution zugeführt.

Dies widerlegt die Behauptung von Rot-Grün, dass ein Anstieg von Schwarzarbeit oder Menschenhandel nicht belegbar sei.

Bundesminister Otto Schily war nicht in der Lage, Bundesminister Joseph Fischer zu einer beanstandungsfreien Visavergabepraxis zu bewegen. Die Warnungen aus dem Sicherheitsbereich vor gravierenden Mängeln der Visavergabepraxis haben sich deshalb bis in die jüngste Vergangenheit fortgesetzt und vor allem auch auf den Bereich der inneren Sicherheit bezogen.

So heißt es in einer Vorlage des Referates M 2 vom 1. Oktober 2004 an Bundesminister Otto Schily (Dokument Nr. 302):

„In der letzten Zeit ist eine Zunahme von Unregelmäßigkeiten in der Visumerteilungspraxis des Auswärtigen Amtes zu verzeichnen, die Gefahren für die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland bergen. Sie betreffen die Missachtung des gesetzlich vorgesehenen Beteiligungserfordernisses der nationalen Sicherheitsbehörden (Konsultationsverfahren) im Rahmen des Visumverfahrens (I.), Art und Umfang der Prüfung von Visumanträgen (II.) sowie den Verdacht der Begehung von Straftaten mit Bezug zum Visumverfahren durch Mitarbeiter der Auslandsvertretungen (III.).“

Die vom BMI dann im Einzelnen monierten Fälle betreffen die Visumgewährung an terrorverdächtige Ausländer, die fehlerhafte Visumprüfung in diversen Auslandsvertretungen und den Verdacht von Straftaten an einzelnen Auslandsvertretungen. Abschließend kommt das Referat M 2 zu folgender Bewertung:

„Die Vorgänge in der Botschaft Kiew und Tirana, die Zunahme der bekannt gewordenen Einzelfälle sowie die Schwierigkeiten, die sich aufgrund der Erlasslage ergeben, lassen jedoch auf tiefgreifende Strukturprobleme in der Aufgabenwahrnehmung betreffend das Visumverfahren durch das Auswärtige Amt schließen.“

Auch die Behauptung von Rot-Grün, die Missstände seien spätestens seit 2003 abgestellt, ist dadurch widerlegt.

Ob die Abschaffung des Schengener Konsultationsverfahrens für Bürger aus den Golfstaaten eine Beeinträchtigung von Sicherheitsbelangen der Bundesrepublik Deutschland mit sich bringt, konnte der Untersuchungsausschuss nicht klären, da die Bundesregierung hierzu keine Unterlagen vorgelegt hat. Dieses Konsultationsverfahren zwischen den Schengenstaaten wird im Rahmen des Visumverfahrens für Bürger aus so genannten Risikostaaten durchgeführt, um beispielsweise die Einreise von terrorverdächtigen Personen in den Schengen-Raum mittels Schengenvisa zu verhindern. Diese Einreiseerleichterung ist nach Medienberichten von Bundeskanzler Gerhard Schröder durchgesetzt worden. Sie soll von größten Bedenken der Sicherheitsbehörden begleitet gewesen sein. Die Zeitschrift „DER SPIEGEL“ berichtete hierzu am 4. April 2005 unter der Überschrift „Turbo-Visa für Scheichs“:

„Die deutschen Sicherheitsbehörden haben massiven Protest gegen die von Bundeskanzler Schröder (SPD) durchgesetzte Visaerleichterung für Bürger der Golfstaaten eingelegt. In einer internen Vorlage für Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) wenden sich Bundesnachrichtendienst, Bundeskriminalamt und das Bundesamt für Verfassungsschutz gegen die Pläne der Regierung, die Sicherheitschecks für Reisende aus Ländern wie Bahrein, Katar, Kuwait oder Oman einzuschränken. ‚Personen aus den in Frage stehenden Ländern stellen eine tragende Säule des islamistischen Terrorismus dar, auch im Hinblick auf den Quaida-Bereich‘, warnte etwa der Verfassungsschutz. Die neue Regelung würde es Islamisten einfacher machen, in die Schengen-Staaten einzureisen, argumentierte die Behörde. Schröder hatte schon vor vier Monaten mit dem französischen Staatspräsidenten Chirac auf einem Gipfel in Lübeck vereinbart, fünf Staaten aus der Region am Persischen Golf von der so genannten Schengen-Konsultationsliste zu streichen. Schröder konnte die Neuerung bei einer Reise in den Nahen Osten Anfang März präsentieren. Inzwischen ist die Vereinbarung ohne gravierende Veränderung in Kraft getreten. Damit müssen Bürger dieser Länder nicht mehr sieben Tage und mehr auf ein Visum warten. Das Innenministerium erklärte, „Neuerungen bei Reiseregelungen seien im Einverständnis mit den Sicherheitsbehörden erfolgt.“

Bundesminister Otto Schily war nicht bereit, dem Untersuchungsausschuss zu diesem Komplex Rede und Antwort zu stehen. Er zog sich insoweit darauf zurück, dass es sich um einen nicht abgeschlossenen Vorgang handele.

V. Erkenntnisse und Reaktionen im Bundeskanzleramt über die Neuordnung der Visumpolitik

1. Die Auseinandersetzung zwischen Bundesminister Otto Schily und Bundesminister Joseph Fischer

Obwohl der Untersuchungsausschuss lediglich einen Sachstandsbericht vorlegen kann, da die Beweisaufnahme nicht abgeschlossen werden konnte, ist als ein Ergebnis der Beweisaufnahme festzustellen: Das Bundeskanzleramt war über die neue Visumpolitik von Bundesminister Joseph Fischer frühzeitig informiert, insbesondere der Chef des Bundeskanzleramtes, Staatssekretär Dr. Frank-Walter Steinmeier. Es spricht viel dafür, dass auch Bundeskanzler Gerhard Schröder entsprechende Kenntnisse hatte, wie z. B. aus Presseberichten und einer Leitungsvorlage des Bundesministeriums des Innern zu schließen ist.

Mangels ergiebiger Zeugenaussagen wurden die Abläufe im Bundeskanzleramt lediglich anhand der beigezogenen Akten und von Medienberichten nachvollzogen. Zeugen aus dem Bundeskanzleramt hat der Untersuchungsausschuss nicht mehr vernehmen können.

Nach dem die Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. März 2000 unter der Überschrift „Mehr Kulanz bei Visa-Erteilung“ über die Pressekonferenz von Staatsminister Dr. Ludger Volmer berichtet hatte, erhob Bundesminister Otto Schily mit zwei Schreiben an Bundesminister Joseph Fischer vom 10. und 13. März 2000 (Dokumente Nr. 138, 139) massive sicherheitspolitische Bedenken gegen den Erlass des Auswärtigen Amts vom 3. März 2000 über das Visumverfahren bei den Auslandsvertretungen. In seinem Brief vom 10. März 2000 führte Bundesminister Otto Schily abschließend aus:

„Ich bitte Sie dringlich um Stellungnahme. Zur Erörterung des gesamten Themenbereichs stehe ich Ihnen jederzeit zur Verfügung. Ich bitte aber um Verständnis, dass ich angesichts der Bedeutung des Vorganges den Sachverhalt in der nächsten Kabinettsitzung ansprechen muss.“ (Dokument Nr. 138)

Obwohl die Schreiben von Bundesminister Otto Schily im Bundeskanzleramt nach dem jetzigen Erkenntnisstand am 10. März 2000 noch nicht vorlagen, kam es an diesem Tage zu einem Telefonat des Gruppenleiters 21 im Bundeskanzleramt, Bernd Mützelburg, der u. a. für den Bereich des Auswärtigen Amtes zuständig ist, mit dem im Auswärtigen Amt für das Visumverfahren zuständigen Ministerialdirigenten Roland Lohkamp.

Ausweislich des am 10. März 2000 über dieses Telefonat erstellten Vermerks (Dokument Nr. 294) ging es in diesem Gespräch um die

„Beschwerde des BMI über ausgebliebene Abstimmung seitens des AA sowie Weisung von ChBK um Prüfung [des] Sachverhalts."

Staatssekretär Dr. Frank-Walter Steinmeier war demnach frühzeitig informiert, von wem und auf welchem Wege ist nicht bekannt.

Bernd Mützelburg hielt über dieses Telefonat in seinem Vermerk vom 10. März 2000 (Dokument Nr. 142) fest:

„Habe Angelegenheit mit Dg 51, Herrn Lohkamp, aufgenommen. Dessen Stellungnahme:

(…)

- Die PK von StM Volmer, an deren Echo sich das BMI offenbar stoße, sei mit Ausnahme eines Artikels in der FAZ von den Medien in übertreibender Weise wiedergegeben worden. Das AA habe keinen Kurswechsel vorgenommen sondern lediglich dem Spannungsverhältnis zwischen der Reisefreiheit in einen weltoffenen, ausländerfreundlichen Staat und der nötigen Verhinderung illegaler Einreise in einer Weise Rechnung getragen, die dem Geiste des Koalitionsvertrages entspreche. Auf die Visaerteilung werde die Neufassung zahlenmäßig nur einen marginalen Einfluss haben. (Lohkamp ließ durchblicken, daß das timing der Neufassung durch StM Volmer nicht ohne Bezug zum Parteikalender der Grünen stehe und etwas mit deren Profilsorgen zu tun habe).
- Auf meine Bitte wird AA dafür Sorge tragen, dass StS Ischinger bei der montäglichen StS-Runde auskunftsfähig ist und erforderlichen Falls eine Kabinettsbefassung vorbereitet."

Es hätte nahegelegen, die heftige Kontroverse zwischen Bundesminister Joseph Fischer und Bundesminister Otto Schily in der montäglichen Staatssekretärsrunde im Bundeskanzleramt am 12. März 2000 zu erörtern. Ob dies geschehen ist, ist nicht bekannt.

Im Anschluss an das Telefongespräch übersandte der Gruppenleiter 21 seinem Gesprächspartner per Fax einen siebenseitigen Vorgang. Dieser wurde dem Untersuchungsausschuss unter Hinweis auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung vorenthalten; dem Untersuchungsausschuss liegt nur das Faxprotokoll vor. (Dokument Nr. 303)

Den Vermerk des Gruppenleiters 21 hat der Abteilungsleiter 2 im Bundeskanzleramt zur Kenntnis genommen; er ist am 13. März 2000 im Büro des Chefs des Bundeskanzleramtes eingegangen, und es ist vermerkt:

„Hat Herrn Chef BK vorgelegen".

Am Vormittag des 13. März 2000 erhielt der Büroleiter des Chefs des Bundeskanzleramtes, Dr. S., per Fax aus dem Bundesministerium des Innern den Brief von Bundesminister Otto Schily an Bundesminister Joseph Fischer vom gleichen Tage. In diesem Brief konkretisiert Bundesminister Otto Schily seine massiven sicherheitspolitischen Bedenken gegen den Erlass vom 3. März 2000. Auf dem Fax (Dokument Nr. 303) ist handschriftlich vermerkt:

„Herrn Dr. S. mit der Bitte um Vorlage bei St Dr. Steinmeier. Br. 13/3".

Der Untersuchungsausschuss hat nicht klären können, was Staatssekretär Dr. Frank-Walter Steinmeier nach Vorlage dieses Vermerks und des Vermerks des Gruppenleiters 21 veranlasst hat.

Das Bundeskanzleramt hat in einem Schreiben vom 7. Juli 2005 (Dokument Nr. 304) an den Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses mitgeteilt, mit einer handschriftlichen Notiz auf dem Erlass vom 3. März 2000 habe der Chef des Bundeskanzleramtes den Abteilungsleiter 2 des Bundeskanzleramtes angewiesen,

„(…) bis zur Kabinettsitzung am 15. März 2000 eine gemeinsame Haltung von Auswärtigem Amt und dem Bundesministerium des Innern zu erarbeiten."

Es konnte nicht geklärt werden, wann Staatssekretär Dr. Frank-Walter Steinmeier diese Weisung erteilt hat; offensichtlich hatte er aber die Brisanz der Kontroverse zwischen Bundesminister Joseph Fischer und Bundesminister Otto Schily erkannt.

Mit Fax vom 14. März 2000 (Dokument Nr. 294) aus dem Bundesministerium des Innern erhielt der Abteilungsleiter 1 im Bundeskanzleramt, H., lt. „stern" vom 23. März 2005 „Verräterische Faxe" (Dokument Nr. 305), das Schreiben von Bundesminister Otto Schily an Bundesminister Joseph Fischer vom 10. März 2000. Es liegt nahe, dass die Übersendung im Zusammenhang mit der Vorbereitung der kommenden Kabinettsitzung stand.

In einer Leitungsvorlage für Bundesminister Otto Schily vom 14. März 2000 zur Vorbereitung der Kabinettsitzung am 15. März 2000 (Dokument Nr. 306) notierte der Leiter der Abteilung A des Bundesministeriums des Innern:

„Sie hatten weiter mit Bundesminister Fischer ein persönliches Gespräch hierüber geführt. Darin wurde vereinbart, dass die zuständigen Staatssekretäre Schapper und Pleuger sich mit der Thematik befassen sollten, dagegen keine Ansprache im Kabinett."

Er hat sodann weiter vermerkt:

„Möglich ist, dass der Bundeskanzler die Angelegenheit ansprechen wird."

Der Verfasser ging also offenbar davon aus, dass Bundeskanzler Gerhard Schröder über die Auseinandersetzung

zwischen Bundesminister Otto Schily und Bundesminister Joseph Fischer informiert war.

Nach Medienberichten kam es am 15. März 2000 in der Kabinettsitzung zu einer Auseinandersetzung zwischen Bundesminister Otto Schily und Bundesminister Joseph Fischer über den ersten Fischer-Erlass. Der „stern“ berichtete in seiner Ausgabe vom 23. März 2005 „Verräterische Faxe“, (Dokument Nr 305):

„(…) auf die Tagesordnung der Kabinettsitzung wurde der folgenschwere Visa-Erlass nicht gesetzt, Schröder kam von sich aus auch nicht darauf zu sprechen. Erst am Ende der Sitzung beklagte sich Schily unter dem Tagesordnungspunkt „Verschiedenes“ darüber, dass sein Haus bei dem Erlass übergangen worden war (…) Fischer antwortete kurz, Schröder hob beschwichtigend die Hände – und der Fall war vom Tisch.“

In seiner Ausgabe vom 31. März 2005 schreibt der „stern“ „Täuschen für den Kanzler“, (Dokument Nr. 307):

„(…) Die Wahrheit sieht so aus: Der Visa-Erlass, das weiß der Stern aus der Runde der Teilnehmer, wurde am 15. März 2000 sehr wohl in der Kabinettssitzung angesprochen. Dies war sogar auf dem üblichen vorbereitenden Vermerk notiert, mit dem der Kanzler und seine engsten Mitarbeiter ins Kabinett zu gehen pflegten. Michael Steiner zum Beispiel, der damalige außenpolitische Berater Schröders, hatte diesen Vermerk in der Sitzung vor sich liegen. Unter dem letzten Tagesordnungspunkt ‚Verschiedenes‘ hieß es da: ‚Visumverfahren bei den Auslandsvertretungen‘. Und: ‚Keine inhaltliche Diskussion‘, denn die ‚Klärung der Streitpunkte‘ sollten diskret die Staatssekretäre des Auswärtigen Amtes und des Innenministeriums übernehmen.“

Der „stern“ berichtete auch in seinen Ausgaben vom 24. Februar 2005 „Nichts hören, nichts sehen, nichts sagen“ und 4. Mai 2005 „Wenn der Revolver raucht“, in der Sitzung des Bundeskabinetts am 15. März 2000 sei über das neue Visumverfahren gesprochen worden. Nach dem Bericht vom 24. Februar 2005 soll der Konflikt zwischen Bundesminister Otto Schily und Bundesminister Joseph Fischer im Kabinett im Jahr 2001 sogar noch ein zweites Mal angesprochen worden sein.

Der Regierungssprecher hat vor der Bundespressekonferenz am 23. Februar 2005 auf eine Frage zur Befassung des ersten Fischer-Erlasses im Kabinett geäußert:

„Tatsache ist, dass in der besagten Sitzung des Kabinetts am 15. März 2000 das Thema nicht Gegenstand der Beratung war und auch nicht unter ‚Verschiedenes‘ aufgerufen wurde.“

Vor der Bundespressekonferenz am 23. März 2005 hat der Regierungssprecher erklärt:

„Unser Dementi bleibt richtig. Aus den Akten des Kanzleramtes geht zweifelsfrei hervor, dass in der besagten Kabinettsitzung am 15. März das Thema Visumverfahren weder als ordentlicher Tagungsordnungspunkt behandelt noch unter dem Punkt „Verschiedenes“ angesprochen worden ist.“

In der Bundespressekonferenz am 30. März 2005 hat der Regierungssprecher auf die Frage, ob es eine Kabinettvorlage des Bundeskanzleramtes für die Sitzung am 15. März 2000 gegeben habe, erklärt, „dass es das nicht gab“.

In der Bundespressekonferenz am 1. April 2005 hat der Regierungssprecher nach der Berichterstattung des „stern“ seine Aussage korrigiert und eingeräumt:

„Der fragliche Kabinettsvermerk existiert.“

Er hat weiter ausgeführt:

„(…).Wie aus den inzwischen von mir eingesehenen Akten im Bundeskanzleramt allerdings zweifelsfrei hervorgeht ist das Thema in der Kabinettsitzung am 15. März nicht angesprochen worden.“

Bundesminister Joseph Fischer hat in seiner Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss erklärt, er habe keine Erinnerung daran, mit Bundeskanzler Gerhard Schröder über den Konflikt mit Bundesminister Otto Schily gesprochen zu haben (Protokoll 19/12). Bundesminister Joseph Fischer hat dazu ausgesagt:

„Ich meine mich (…) zu erinnern, dass es dazu keine Kabinettserörterung gab. Ich glaube, ich habe auch einmal den Kollegen Schily gefragt: Haben wir das im Kabinett gehabt? Ich meine, er habe geantwortet: Nein.“ (Protokoll 19/51).

Bundesminister Otto Schily hat bei seiner Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss ausgesagt,

„(…) meiner Meinung nach ist das im Kabinett nicht erörtert worden.“ (Protokoll 30/10).

Die Darstellungen des Regierungssprechers in der Bundespressekonferenz und die Aussagen von Bundesminister Joseph Fischer und Bundesminister Otto Schily schließen nicht die Abläufe aus, über die der „stern“ detailliert berichtet hat. Es liegt auf der Hand, dass die vom „stern“ wiedergegebene Darstellung in den Akten des Bundeskanzleramtes nicht dokumentiert ist.

2. Erkenntnisse im Bundeskanzleramt über legendierte Schleusungen

Wie weit Bundeskanzler Gerhard Schröder über die durch die neue Visumpolitik hervorgerufenen Missstände informiert war, konnte nicht abschließend geklärt werden. Informationen hat er bei seinem Besuch des Bundesgrenzschutz-Standortes Eisenhüttenstadt am 16. August 2001 erhalten. Der Zeuge Eckehart Wache, Leiter des Bundesgrenzschutzamtes Frankfurt/Oder, hat vor dem Untersuchungsausschuss ausgesagt, er habe Bundeskanzler Gerhard Schröder und dessen Begleitung anlässlich deren Besuchs

„(…) dieses Phänomen [d. h. die legendierte Schleusung] genau so wie es sich darstellte, als eine neuere Erscheinung, die uns Probleme macht, dargestellt“ (Protokoll 27/97).

Es habe keine Reaktion gegeben, keine Nachfrage aber auch keinen Widerspruch.

In dem dem Untersuchungsausschuss vorliegenden Entwurf des einführenden Vortrags des Zeugen Eckehart Wache anlässlich des Besuchs des Bundeskanzlers, wird ausgeführt:

„Neben der ‚klassischen' unerlaubten Einreise über die Grüne Grenze stellen wir in den letzten Jahren vermehrt fest, dass Personen versuchen, mittels gefälschter Dokumente oder durch Erschleichen von Visa nach Deutschland zu gelangen. Meine Beamtinnen und Beamten haben im Jahr 2000 1 900 gefälschte oder verfälschte Dokumente festgestellt. In meiner Behörde laufen derzeit Ermittlungsverfahren, in denen nachgewiesen wird, dass durch das Erschleichen von Visa ca. 5 500 Personen unerlaubt nach Europa gelangt sind. Die Zahl der gestellten Asylbegehren an der Grenze läuft gegen Null." (Dokument Nr. 264)

Der Staatsminister beim Bundeskanzler, Rolf Schwanitz, hat dazu in der Fragestunde des Deutschen Bundestages am 29. Juni 2005 erklärt, der Bundeskanzler sei nicht unterrichtet worden (Plenarprotokoll 15/183, S. 17269). Staatsminister Rolf Schwanitz blieb in der Fragestunde des Deutschen Bundestages bei der Feststellung,

„dass der Bundeskanzler erstmals im Zusammenhang mit dem Kölner Schleuserprozess Kenntnis von den konkreten Problemen im Zusammenhang mit der Visaerteilungspraxis an einigen Auslandsvertretungen erhalten hat" (Plenarprotokoll 15. WP, 183. Sitzung, S. 17271).

Der Untersuchungsausschuss hat nicht klären können, was Bundeskanzler Gerhard Schröder nach Kenntnisnahme dieser konkreten Probleme veranlasst hat.

Der Zeuge Bernhard Falk, Vizepräsident des Bundeskriminalamtes, hat vor dem Untersuchungsausschuss bekundet, er habe in der ND-Lage im Bundeskanzleramt am 2. Juli 2003 vorwiegend unter dem Aspekt berichtet, dass

„bei der Schleusung mithilfe von Visa, die bei der Botschaft in Kiew erworben worden sind, zunehmend gefälschte Papiere eingesetzt würden" (Protokoll 27/46,47).

Es sei auch immer wieder mal das Thema „Schleusung weltweit" in der ND-Lage besprochen worden.

3. Zusammenfassung

Nach den vorliegenden Erkenntnissen hat man im Bundeskanzleramt Bundesminister Joseph Fischer bei der Umsetzung seiner Visapolitik trotz der schweren Bedenken des für die innere Sicherheit zuständigen Bundesministers Otto Schily gewähren lassen. Es liegt nahe, dass dies aus Rücksichtnahme auf die damals bevorstehende Bundesdelegiertenkonferenz von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geschah.

Die Bundesdelegiertenkonferenz von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in Karlsruhe fand vom 17. bis 19. März 2000 statt. Es ging auf diesem Parteitag

„um die Substanz grüner Regierungsbeteiligung in Berlin damals, es ging um alles: Atomausfuhr, Atomausstieg, Waffenexport, Trennung von Amt und Mandat, Installierung Fischer-gelenkter Führungsfiguren" (stern „Ein Deal in Rot-Grün" vom 3. März 2005). (Dokument Nr. 308)

Es ging um

„den ganz großen Deal zwischen Realos und Regierungslinken" (stern vom 3. März 2005) (Dokument Nr. 308)

Offenbar hat man im Bundeskanzleramt aus Gründen des Koalitionsfriedens die bereits öffentlich verkündete neue Visumpolitik des Bundesministers des Auswärtigen nicht in Frage stellen wollen.

VI. Folgen der Visumpolitik

1. Entwicklung der Visumzahlen am Beispiel der Botschaft in Kiew

Seit der Regierungsübernahme im Jahr 1998 und der Änderung der Visumpolitik des Auswärtigen Amts war in den darauf folgenden Jahren ein kontinuierlicher Anstieg der Visaerteilungen festzustellen. Der Höhepunkt wurde im Jahr 2001 mit einer Zahl von 297 391 erteilten Visa erreicht.

2. Diskussion um tatsächliche Auswirkungen und Schäden für Deutschland

Die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bestreiten, dass durch die Visumpolitik Schaden entstanden ist. Sie bestreitet es indessen wider besseres Wissen.

Fest steht jedenfalls, dass es durch die veränderte Erlasslage einen starken Zustrom nach Deutschland gab. Hierdurch ist auch erheblicher Schaden entstanden.

Die Höhe des tatsächlichen materiellen Schadens für Deutschland ist umstritten. Über die Zahlen, die Schwarzarbeit, Schleuserkriminalität und Zwangsprostitution widerspiegeln, gibt es unterschiedliche Auffassungen, auch unter Experten.

Der Kriminologe und ehemalige niedersächsische SPD-Justizminister, Christian Pfeiffer, hielt zunächst die Folgen des „Volmer/Fischer-Erlasses" für „weit weniger dramatisch, als es zunächst den Anschein hat" und sprach zunächst von „Politik-Theater". In einem Brief vom 7. März 2005 an die Mitglieder des Untersuchungsausschusses führte er dann allerdings etwas anderes aus:

„Es ist unbestritten, dass der Visa-Erlass des Außenministeriums insbesondere in den Jahren 2001 und 2002 zu einem starken Zustrom von Menschen aus der Ukraine geführt hat. Angesichts des großen Einkommensgefälles, das zwischen beiden Ländern besteht, erscheint es sehr unwahrscheinlich, dass die große Mehrheit der eingereisten Ukrainer Deutschland als Touristen besucht hat."

In seinem Brief kommt er auch zu folgender Schlussfolgerung:

„Zwar sind dank des problematischen Visa-Erlasses Hunderttausende von Ukrainern nach Deutschland gekommen. Nach Daten der PKS und des Lagebilds Menschenhandel haben sie dann jedoch bei uns überraschend geringe Spuren hinterlassen.“ (Dokument Nr. 309)

Die polizeilichen Statistiken sind allerdings anders zu lesen. So stellte das BKA bereits im Bundeslagebild Schleusungskriminalität 2001 fest: „Im Jahr 2000 war bei der Einschleusung ukrainischer Staatsangehöriger eine Änderung des Modus Operandi hin zur Visaerschleichung zu beobachten.“ Im selben Jahr verzeichnete das BKA auch einen erheblichen Anstieg der unerlaubten Einreisen ukrainischer Staatsangehöriger um 90,8 Prozent: „Waren es im Jahr 2000 noch 2 573 Ukrainer, die Beamte aufgriffen, sind es im Jahr darauf 4 908. Auch 2002 blieben die Ukrainer mit 4 570 Fällen die größte Gruppe im Bereich der unerlaubten Einreise“.

Diese Zahlen geben lediglich Zufallstreffer wieder – wenn Grenzbeamte einen voll besetzten Kleinbus stoppten und bei Ukrainern die Plausibilität der Reisegründe prüften. Die tatsächlichen Zahlen müssen deshalb um ein Vielfaches höher sein.

Wie hoch die tatsächliche Zahl illegaler Grenzgänger war, lässt sich schon anhand der „Schleuserprozesse“ erahnen, die im Untersuchungsausschuss ausführlich besprochen wurden. 16 000 Ukrainern hatte allein der ehemalige Tankstellenbetreiber, F.-J. K., zu Visa verholfen. Das Landgericht Münster verurteilte ihn dafür im Dezember 2004 zu dreieinhalb Jahren Haft. Stichproben ergaben, dass in vielen Fällen die eingeschleusten Männer auf Baustellen angetroffen wurden, mehrere Frauen in Bordellen. Das Verhältnis der Stichproben zur Gesamtzahl der Geschleusten lässt auf eine riesige Dunkelziffer schließen.

3. Schwarzarbeit

Es gab zudem Hinweise auf die Zahl der Schwarzarbeiter: Die meisten Ausländer, die der Zoll ohne gültige Papiere antrifft, werden der Polizei gemeldet – wegen Verstoßes gegen das Ausländergesetz. Wurden im Jahr 2000 noch 7 797 ukrainische Verdächtigte registriert, waren es 2001 bereits 11 634. Das BKA hat in diesem Zusammenhang intern vor dem „außenpolitischen Schaden“ gewarnt, den die neue Visumpolitik anrichten könne: „Italien und Portugal sollen sich bereits über die Visaerteilungspraxis der deutschen Auslandsvertretungen beschwert haben“, heißt es in einem Papier. Zu Recht, wie man jetzt anhand der Daten nachvollziehen kann: Insgesamt 40 000 Ukrainer arbeiteten nach Regierungsangaben bis 2003 allein in Portugal als Schwarzarbeiter; 30 000 seien mit einem Visum der deutschen Botschaft in Kiew gekommen. Auch dies hatte allerdings durch die Verdrängungseffekte von bis dahin legalen Arbeitnehmern negative Auswirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt (www.bka.de).

Auch hier hat Rot-Grün bestritten, dass die rot-grüne Visumpolitik zu einer Zunahme der Schwarzarbeit geführt hat. Dass Bundesminister Joseph Fischer in Wahrheit bewusst war, dass seine neuen Visaregelungen in erheblichem Umfang zu Schwarzarbeit führten, zeigt auch seine Äußerung in seiner Vernehmung am 25. April 2004. Dort führte er aus:

„Ich will Ihnen etwas sagen: Mein Freund Milan Horácek, Abgeordneter im Europaparlament, erzählte mir, dass er in Kiew gewesen wäre. Er sagte: Im Süden von Kiew gibt es neue Häuser. Die wurden gebaut von so genannten Westlern, das heißt diejenigen, die mit erschlichenen Visa hereingekommen sind. (…).“

Die anschließende Bemerkung von Bundesminister Joseph Fischer, dies rechtfertige nichts von seinen Fehlern, muss als reine Koketterie gewertet werden. Allein die Verwendung eines derartigen Argumentes zeigt, dass die Folgen, die die rot-grüne Visumpolitik für Deutschland mit sich brachte, Bundesminister Joseph Fischer nicht sonderlich berührten.

4. Frauenhandel/Zwangsprostitution

Besonders umstritten sind die Zahlen zur Zwangsprostitution. Experten erläuterten vor dem Ausschuss, dass Zwangsprostitution zu den so genannten Kontrolldelikten gehört – Straftaten, die nur auffallen, wenn man gezielt nach ihnen fahndet. Zudem ist durch das Prostitutionsgesetz eine gesonderte Erfassung der Prostitution durch Ermittlungsbehörden nicht mehr möglich. Zur Beruhigung geben die Statistiken daher keinen Anlass. Von den 140 000 Zwangsprostituierten, die es schätzungsweise in Deutschland gibt, wurden 2003 nur rund 1 235 im BKA-Lagebericht zum Menschenhandel erfasst.

Die katholische Schwester Lea Ackermann, Leiterin von Solwodi, einer der größten Kontaktstellen für Frauen, die zur Prostitution gezwungen wurden, kommt daher auch zu dem Schluss: „Ich bin mir sicher, dass Menschenhändler die gelockerte Visavergabe ausgenutzt haben.“ Auch Elvira Niesner von der Organisation „Frauenrecht ist Menschenrecht“ bestätigt diese These: „Wir haben Opfer von Menschenhandel, die über diesen Weg nach Deutschland gekommen sind.“ (DER SPIEGEL 7. März 2005)

5. Terrorismusverdächtige in Deutschland

Wie sich aus den Untersuchungen des Ausschusses ergeben hat, haben unter anderem die verringerten Anforderungen an die Visumvergabe an deutschen Visastellen auch dazu geführt, dass Terrorismusverdächtige unproblematisch nach Deutschland einreisen konnten. So war beispielsweise festgestellt worden, dass Personen, die an den Terroranschlägen auf das Musicaltheater Nord-Ost in Moskau beteiligt gewesen sein sollen, zuvor mehrfach Visa für Deutschland erhalten hatten, obwohl den deutschen Behörden von russischer Seite aus mitgeteilt worden war, dass sie Verbindungen zum tschetschenischen Terrorismus gehabt hätten.

Visa wurden auch an weitere terrorverdächtige Ausländer erteilt. So hat das Referat M 2 des BMI in einer Unterrichtungsvorlage für Bundesminister Otto Schily vom 1. Oktober 2004 vier weitere derartige Fälle für das Jahr 2003 beklagt (siehe hierzu vorstehend unter Teil B Abschnitt IV Nr. 8).

VII. Verfahren

Die Einsetzung des 2. Untersuchungsausschusses begann mit einem Verfassungsbruch: Wie schon beim sog. Lügenausschuss konnten auch diesmal die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN es nicht lassen, in verfassungswidriger Weise – unter Verstoß gegen das Minderheitenrecht nach Artikel 44 Abs. 1 GG und entgegen der ausdrücklichen Regelung in § 2 PUAG – den Untersuchungsauftrag zwecks Ablenkung von der rot-grünen Bundesregierung zu erweitern: Die Untersuchung der Visapolitik der seit 1998 amtierenden rot-grünen Bundesregierung sollte nicht alleiniger Gegenstand der Untersuchung sein dürfen, weshalb der Untersuchungszeitraum auf unbestimmte Zeit in die Vergangenheit ausgeweitet wurde.

Neben diesen Verfassungsbruch setzte die rot-grüne Mehrheit eine Einschränkung des Untersuchungsauftrags durch: Mit der Einfügung „soweit der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung nicht in verfassungswidriger Weise berührt wird." Dies sollte erkennbar von vornherein als Untersuchungsbremse gelten, verfassungsrechtlich verbrämt. Tatsächlich gibt es für eine solche Einschränkung im Untersuchungsauftrag keinen Grund. Denn der so genannte Arkanbereich ist von parlamentarischen Untersuchungen nur insoweit ausgenommen, als die Bundesregierung sich ausdrücklich darauf beruft – sie muss es aber nicht, schon gar nicht so extensiv.

Die Erfahrung zeigt, dass Untersuchungsausschüssen auch Informationen zur Verfügung gestellt werden, die in den Bereich der Unausforschbarkeit wegen des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung (Arkanbereich) fallen könnten. So beruft sich das Bundeskanzleramt im Schreiben vom 7. Juli 2005 (Dokument Nr. 292) auf den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung als Begründung, dem Untersuchungsausschuss einen handschriftlichen Vermerk des Chefs des Bundeskanzleramtes nicht zur Verfügung zu stellen. Andererseits wird in dem Schreiben eine Zusammenfassung des Inhalts dieses Vermerks mitgeteilt. Insoweit hat sich das Bundeskanzleramt über die von der rot-grünen Mehrheit im Deutschen Bundestag eingefügte Aufklärungsbremse im Untersuchungsauftrag erfreulicherweise hinweggesetzt.

Einen weiteren Verfassungsbruch begingen die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Untersuchungsausschuss in der Entscheidung über die Einstellung der Zeugenvernehmungen aus Anlass eines möglichen vorzeitigen Endes der Wahlperiode. Tatsächlich zeigt der ausführliche Sachstandsbericht des Ausschusses, dass die von Rot-Grün behauptete Alternative „Abbruch schon im Juni oder kein Bericht" so überhaupt nicht bestand. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner einstimmig beschlossenen einstweiligen Anordnung über die Fortsetzung der Zeugeneinvernahmen (Dokument Nr. 6) der rot-grünen Aufklärungsverweigerung ein Ende gesetzt. Bemerkenswert ist dazu die Berichterstattung über eine Pressekonferenz der Obleute der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Untersuchungsausschuss, nämlich der Abgeordneten Olaf Scholz und Jerzy Montag, die den Antrag der Minderheit im Untersuchungsausschuss beim Bundesverfassungsgericht zu bagatellisieren versuchten. Eine fragwürdige Einstellung des SPD-Obmanns Olaf Scholz zum Minderheitenrecht der Opposition wird in der Presse wiedergegeben mit den Worten:

„(…) Scholz ließ am Dienstag erkennen, daß er im Falle des rechtlichen Sieges der Opposition durch geschäftsordnungsmäßige Erörterungen die weitere Arbeit des Ausschusses unmöglich machen werde." (Dokument Nr. 310)

Bezeichnenderweise hat die SPD-Bundestagsfraktion dennoch ihren SPD-Obmann Olaf Scholz nicht aus dem Untersuchungsausschuss abgezogen.

Bei aller Anerkennung des hohen geleisteten Aufwands in den Bundesministerien und ihren nachgeordneten Behörden, um dem Untersuchungsausschuss die von diesem angeforderten Akten zur Verfügung zu stellen, bleibt das zeitliche Herausgabeverhalten zu kritisieren: Ungeachtet eines recht langen Vorlaufs – die Bundesministerien beschäftigten sich bereits vor der Einsetzung des Untersuchungsausschusses mit diesem – war der Aktenzufluss in der Anfangsphase zu zögerlich und behinderte so die Arbeit des Untersuchungsausschusses. Dass große Aktenmengen erst relativ kurz vor der Vernehmung von Bundesminister Joseph Fischer eintrafen, dürfte kein Zufall gewesen sein. Angesichts der insgesamt sehr engagiert und zügig arbeitenden Bediensteten der Bundesministerien muss angenommen werden, dass diesen Verzögerungen Entscheidungen der betroffenen Politiker zugrunde lagen. Mit Interesse haben wir zur Kenntnis genommen, was das Auswärtige Amt unter Bundesminister Joseph Fischer zur Aktenführung mitgeteilt hat:

„Wie in meinem Schreiben vom 03. Juni 2005 bereits erwähnt, sind einzelne im Verzeichnis aufgeführte Leitungsvorlagen nicht mehr auffindbar bzw. nur noch Exemplare vorhanden, die nicht die Paraphe der Leitung enthalten. In diesen Fällen ist der genaue Geschäftsgang nicht mehr festzustellen. (…)" (Dokument CDU/CSU Nr. 311)

Bereits mit Schreiben vom 3. Juni 2005 (Dokument Nr. 312) hatte das Auswärtige Amt dem Untersuchungsausschuss mitgeteilt:

„Des weiteren kann nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne im Verzeichnis aufgeführte Leitungsvorlagen nicht mehr auffindbar sind, z. B. durch versehentliche Zuordnung zu einer anderen Akte. (…)"

Das Bundeskanzleramt hat den Untersuchungsausschuss wissen lassen, dass ältere BND-Berichte dort nicht aufgehoben werden, weil sie beim BND noch vorhanden seien. Diese Vernichtung hat natürlich zur Folge, dass nicht mehr ersichtlich ist, wer den Bericht wie und wann gelesen hatte.

Die Arbeit des Untersuchungsausschusses wies gegenüber anderen Untersuchungsausschüssen zwei Besonderheiten auf:

Erstmals wurden öffentliche Zeugenvernehmungen direkt im Fernsehen übertragen. Dazu sah sich der Untersu-

chungsausschuss aufgrund der Regelung in § 13 PUAG berechtigt. Auch wenn dadurch das Interesse Vieler befriedigt werden konnte, die nicht die Möglichkeit haben, als Zuhörer im Sitzungssaal anwesend zu sein, so empfiehlt es sich, auch in Zukunft, von dieser Möglichkeit nur sehr zurückhaltend Gebrauch zu machen. Die Fernsehübertragung prägt mindestens indirekt die Zeugenvernehmung. Dabei sollte die Aufklärung eines Geschehens durch Zeugenvernehmung entsprechend dem Untersuchungsauftrag im Vordergrund stehen. Nächtliche Zeugenvernehmungen, bis in den Morgen des folgenden Tages hinein, stellen kein ordnungsgemäßes Verfahren zur Zeugenvernehmung dar. Gleichwohl hat die rot-grüne Mehrheit darauf beharrt. Dass Zeugen sich nicht dagegen gewandt haben, ist aus ihrer besonderen Sicht heraus verständlich, da sie z. B. anderenfalls hätten erneut anreisen müssen. Zeugenvernehmungen zwischen Mitternacht und 5 Uhr morgens dienen aber eher eingeschränkt der Wahrheitsfindung, denn eine Minderung von Konzentration und Erinnerungsvermögen zu einer solchen Nachtstunde und unter Umständen nach vielstündigem Warten kann nicht nur nicht ausgeschlossen, sondern muss angenommen werden. Zukünftig sollte darauf geachtet werden, dass sich dieses rechtstaatlich bedenkliche Verfahren der nächtlichen Zeugenvernehmung nicht wiederholt.

VIII. Zusammenfassende Bewertung

Das Auswärtige Amt und Bundesminister Joseph Fischer haben durch eine verfehlte und ideologisch motivierte Visumpolitik Schleppern und Menschenhändlern ihr Handeln erleichtert. Hierdurch wurden Schwarzarbeit, Ausbeutung und Zwangsprostitution begünstigt; daneben wurde das Ansehen unseres Landes bei den europäischen Partnern beeinträchtigt. Bundesminister Joseph Fischer hat dies vor dem Ausschuss eingeräumt, es habe Erlasse mit „fatalen Folgen“ gegeben.

Die Fehlentwicklungen sind dem Bundesministerium des Innern und dem Bundeskanzleramt nicht verborgen geblieben. Doch offenbar konnten oder wollten weder der Bundeskanzler noch der Bundesminister des Innern dem Bundesminister des Auswärtigen, der zu jenem Zeitpunkt das Problem nach eigenem Bekunden (noch) „nicht auf dem Radarschirm (…) hatte“, in den Arm fallen.

Dennoch kann den Beteiligten nicht entgangen sein, dass die neue Visumpolitik in erheblichem Umfang von Schlepperbanden ausgenutzt wurde, um im Ausland teilweise gutgläubige Reisewillige anzuwerben und ihnen sodann im Schengen-Raum Gelegenheit zur unerlaubten Arbeitsaufnahme zu verschaffen. Es war auch bereits polizeibekannt, dass viele der eingeschleusten Personen durch Drohung und teilweise auch mit massiver Gewalt ausgebeutet oder zur Prostitution gezwungen wurden. Auch in den genannten Bundesministerien und im Bundeskanzleramt gab es zahlreiche Berichte der Nachrichten- und Sicherheitsdienste. Die Versuche von Rot-Grün, diese Folgen zu bestreiten, konnten nicht überzeugen.

Erschreckend ist daneben, wie desorganisiert, ja chaotisch die Arbeit innerhalb der Bundesregierung koordiniert wurde. So protestierte Bundesminister Otto Schily bei Bundesminister Joseph Fischer gegen Erlasse, die von Mitarbeitern seines eigenen Hauses angeregt und teilweise sogar mitformuliert worden waren. Sein Hinweis vor dem Ausschuss, es habe sich um Kompetenzüberschreitungen von „Mitarbeitern der untersten Arbeitsebene“ gehandelt, vermag nicht davon abzulenken, dass er sein Haus in einem wesentlichen, sicherheitsrelevanten Bereich nicht im Griff hatte, er unterstreicht dies eher noch.

Die Probleme sind auch keineswegs behoben. Dies unterstreicht die Stellungnahme von Kommissar Franco Frattini, der auch hinsichtlich der derzeit geltenden Erlasslage noch „Klarstellungen“ verlangt.

Der Versuch, einen Teil der Schuld auf die „Vorgängerregierung“ abzuschieben, ist gescheitert. Ähnlich klingende Formulierungen in früheren Erlassen haben eben doch einen völlig anderen Regelungsgehalt beschrieben als die rechtswidrigen Erlasse vom 2. September und 15. Oktober 1999 und insbesondere der erste Fischer-Erlass.

Fünfter Teil

Replik durch den Untersuchungsausschuss

Das Sondervotum der Fraktionen der CDU/CSU und FDP enthält keine Überraschungen. Es versucht, die festgestellten Missstände der Visaerteilung ideologisch zu befrachten, es versucht, die Unterstellung unlauterer Absichten aufrechtzuerhalten und aus den abgestellten Fehlentwicklungen das zu machen, was sie nicht waren – einen politischen Skandal.

Und doch – wer die einzelnen Aussagen der Opposition zusammenfügt, stellt fest: Die unterstellte Bedeutung des Volmer-Erlasses hat sich nicht erwiesen, der Vorwurf absichtsvollen Rechtsbruchs ist ausgeräumt, die begrenzten Folgen des Missbrauchs werden selbst im Sondervotum erkennbar.

I. Visumpolitik und Einwanderung

Die in dem Sondervotum vorangestellte Aneinanderreihung verschiedener Zitate zum Thema Einwanderung ist ungeeignet, den Vorwurf einer „ideologisierten“ Visumpolitik (III.2., 4.) zu tragen.

Die Zitate beziehen sich vor allem auf Fragestellungen, die hier nicht einschlägig sind. Die Einwanderungsdebatte hat nur in ganz wenigen, hier nicht einschlägigen Fällen etwas mit Visapolitik zu tun. Visa, die zum Zwecke eines Kurzaufenthalts ausgestellt werden, erlauben gerade keine Einwanderung. Das Aufenthaltsrecht lässt es grundsätzlich nicht zu, auf der Grundlage eines solchen Visums dauerhaft in Deutschland zu bleiben. Es ist auch nicht bekannt geworden, dass erschlichene Visa dazu missbraucht wurden, einen Daueraufenthalt in Deutschland zu begründen. Das bestätigte auch der frühere Leiter des Bundesgrenzschutzamtes Frankfurt/Oder (Protokoll 27. Sitzung, S. 77). Zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Ukraine gibt es zudem keine Schwierigkeiten, den unerlaubten Aufenthalt eines Ukrainers notfalls durch Abschiebung zu beenden. Der behauptete Zusammenhang von einwanderungspolitischen Zielen und Visapolitik besteht deshalb nicht.

Die einwanderungspolitische Debatte wurde im Kontext von Green Card und einem neuen Ausländergesetz geführt. Das Zuwanderungsgesetz hat hier eine gemeinsame, von allen Fraktionen getragene Grundlage geschaffen, die auch von den Oppositionsvertretern im Ausschuss nicht in Frage gestellt werden sollte.

II. Ideologie und Kontinuität der Visumpolitik

Der Vorwurf der Opposition, „grüne Ideologie“ habe zu illegaler Einwanderung geführt oder sie gar gewollt, ist so alt wie falsch.

Aus den zitierten Beschlüssen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird ihre Position zur (legalen) Arbeitsmigration und zur Flüchtlingspolitik deutlich. Der Opposition gelingt es nicht, daraus den Vorwurf abzuleiten, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hätte mit der Liberalisierung der Besuchsvisa Zuwanderung steuern oder gar illegaler Einwanderung Vorschub leisten wollen.

Die Behauptung, die „Führung des Auswärtigen Amts“ habe im Jahr 1998 ihre „ideologisch motivierte veränderte rücksichtslose Visumpolitik durchsetzen“ wollen (III.4.), wird durch die Sachdarstellung des Sondervotums in keinem Punkt belegt.

1. Erlasse des Jahres 1999

Für das Jahr 1998, dem Jahr der Regierungsübernahme und Ausgangspunkt des Vorwurfs, finden sich keine Hinweise. Dann ergehen zwei Erlasse des Auswärtigen Amts – der eine vom 2. September 1999, der andere vom 15. Oktober 1999 – die als „Frontalangriff“ auf die Missbrauchsbekämpfung (III.1.b) bezeichnet werden.

Beide zweifelsohne kritikwürdigen Erlasse wurden von Fachbeamten verfasst, die schon vor dem Regierungswechsel für diese Fragen verantwortlich waren. Eine Beteiligung oder eine Einflussnahme der politischen Leitung hat es nach Aktenlage nicht gegeben. Die Zeugenvernehmungen haben das bestätigt. Darüber hinaus stehen beide Erlasse in erkennbarer Kontinuität zu früheren Erlassen, was der Ausschuss in seiner Bewertung näher ausgeführt hat (vgl. II.5., 7.). Die Opposition räumt – im letzten Absatz ihres Sondervotums – selbst ein, es habe „ähnlich klingende Formulierungen“ in früheren Erlassen gegeben. Allerdings – so wird vertreten – „beschrieben“ diese einen „völlig anderen Regelungsgehalt“ (VIII.). Begründet wird Letzteres leider nicht.

2. Volmer-Erlass

Im nächsten Schritt wendet sich das Sondervotum dem Volmer-Erlass zu. So richtig die Feststellung ist, dass vor dem Hintergrund einer Reihe von bekannt gewordenen Härtefällen eine liberale Visumpolitik beabsichtigt war, so unzutreffend ist die Behauptung, Recht sei umgangen, eine „Lücke“ zur Verwirklichung eigener Vorstellungen sei gesucht worden.

Das Sondervotum weist zu Recht auf ein in der Bewertung des Ausschusses noch nicht enthaltenes Argument hierfür in der Einleitung des Erlasses hin: Dort ist festgehalten, dass es Bundesminister Joseph Fischer um eine Verbesserung des Verfahrens und um die Bekräftigung der wesentlichen Grundsätze des Visumverfahrens ging (III.2.b a. E.). Zutreffend wird auch das Schreiben an Minister Dr. Thomas Schäuble wiedergegeben. Dort hatte Bundesminister Joseph Fischer in fast identischer Wortwahl die seit langem bekannte Devise aufgegriffen, so

viel Reisefreiheit wie möglich bei gleichzeitiger Verhinderung der Umgehung von Einreisebestimmungen. Letzteres war dem Bundesminister wichtig, wie das Sondervotum (III.2.b) und auch die Ministervorlage vom 26. Januar 2000 (Dokument Nr. 124, S. 3) festhalten. Es war Vorgabe des Bundesministers, dass es nicht zu einer substantiellen Erhöhung illegaler Zuwanderung kommen dürfe.

Am Rande des Volmer-Erlasses kommt die Opposition auf die Erlasse aus dem Jahre 1999 zurück, weil er diese aufnahm bzw. auf diese in der Sache verwies. Allerdings stellt die Opposition zutreffend fest, dass weder Bundesminister Joseph Fischer noch Staatsminister a. D. Dr. Ludger Volmer die Bezüge auf diese Erlasse aufgefallen waren (B.III.2.c). Sie wurden darauf auch nicht aufmerksam gemacht. Selbst für diesen Zeitpunkt besteht daher kein Anhaltspunkt dafür, dass sie sich die problematischen Regelungen dieser Erlasse zu Eigen gemacht hätten.

Dass in diesem Zusammenhang Bundesminister Joseph Fischer gleichwohl die Verantwortung übernahm und nicht auf einzelne Mitarbeiter übertrug, sondern er die Opposition aufforderte, ihm die Schuld zu geben, nimmt diese nun als zentralen Aufhänger für eigene kritische Ausführungen. Das ist wenig überzeugend und wird der intensiven Ausschussarbeit nicht gerecht.

Zieht man die Ausführungen des Sondervotums zum Volmer-Erlass zusammen, so fällt eines auf: Über viele Seiten werden die Entstehung des Erlasses und die kontroversen Diskussionen unmittelbar nach seiner Entstehung dargestellt. Dann wechselt die Darstellung zu anderen Themen. Die Frage nach der praktischen Bedeutung des Volmer-Erlasses wird hingegen nicht wirklich beantwortet. Von dem angeblich alles überragenden Beitrag des Volmer-Erlasses ist kaum etwas erkennbar; die Suche nach den Ursachen von Missständen fällt mager aus.

Eingangs spricht das Sondervotum ganz allgemein davon, dass „die Visapolitik“ eine der Ursachen gewesen sei (I.). An anderer Stelle (III.1.) kommt es zu dem Ergebnis, „erst“ die Erlasse von 1999 hätten „Tür und Tor“ geöffnet. Die Betonung der Verfasser liegt zwar auf dem Wort „erst“ – was nicht den Erkenntnissen des Ausschusses entspricht. Die Aussage allgemein kennzeichnet jedoch einen zutreffenden Ursachenbeitrag zu den Missständen in Kiew, der vor dem Volmer-Erlass gesetzt wurde.

Im Zusammenhang mit der Frage nach der Bedeutung des Volmer-Erlasses werden auch die Berichte der Bundesgrenzschutzdirektion vom 27. Oktober und 8. Dezember 2000 – die so genannten Wanken-Berichte – genannt. Ihr Inhalt wird so dargestellt, als ob mangelnde Motivation und Resignation allein auf den Volmer-Erlass zurückzuführen seien (IV.8.). Richtig ist aber, dass der Erlass nur als ein Umstand „unter anderen“ genannt wird. Der Bericht nennt auch noch andere Aspekte, die nicht erwähnt werden. Dazu zählt etwa ein zu gering ausgeprägtes Problembewusstsein der vor Ort tätigen Bediensteten, was das Sondervotum nicht erwähnt. Dieses differenzierte Bild findet sich auch in der Bewertung des Ausschusses wieder, wo näher auf die vielfältigen Ursachen der Missstände in Kiew eingegangen wird. Die Überhöhung des Volmer-Erlasses lässt sich nicht aufrecht erhalten.

III. Skandalisierung

Die Missstände in Kiew wurden bereits im Laufe des Jahres 2002 behoben. Die Bundesregierung hat in der Zwischenzeit eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen, die den Visamissbrauch erheblich erschweren. Nachdem die Fraktion der CDU/CSU erst im November 2004 entschied, zur Visavergabe einen Untersuchungsausschuss zu beantragen, liegt es nahe, nach einem Gegenwartsbezug zu suchen. Das Ergebnis der Opposition ist allerdings spärlich.

So muss der Volmer-Erlass auch im Sondervotum der Opposition weiter als Grundlage dafür herhalten, dem Bundesminister des Innern Vorwürfe zu machen, Vorwürfe die bereits lang und breit erörtert und ausgeräumt wurden.

Bundesminister Otto Schily hat auf der Grundlage seiner damaligen Erkenntnisse konsequent gehandelt. Er hat den Konflikt beigelegt, als die Differenzen nach Gesprächen zwischen den Häusern ausgeräumt waren. Damit trug er seiner Verantwortung für die innere Sicherheit Deutschlands ebenso Rechnung wie den Grenzen seiner Zuständigkeit. Denn für Paß- und Visaangelegenheiten sind die vom Auswärtigen Amt bevollmächtigten und geleiteten Auslandsvertretungen zuständig.

In gleichem Zusammenhang steht auch der Versuch, die Legende wiederzubeleben, der Konflikt sei im Kabinett erörtert worden. Die Bundesregierung hat sich hierzu eindeutig erklärt. Jenseits der bekannten, phantasievoll ausgeschmückten und umfassend rezitierten Darstellungen des „stern“ findet sich hierzu nichts Neues. Ebenso unergiebig ist die Darstellung einer angeblichen Unterrichtung des Bundeskanzlers durch den Bundesgrenzschutz anlässlich seiner Sommerreise 2001. Tatsächlich wurde dem Bundeskanzler lediglich in einem kurzen Vortrag von praktischen Erfahrungen vor Ort berichtet (Dokument Nr. 262).

Der Versuch, einen Gegenwartsbezug herzustellen, fällt weiter dort auf, wo behauptet wird (IV.8.), die Visazahlen seien bis 2003 auf immer neue Rekordhöhen gestiegen. Stattdessen ist richtig, dass die Zahl der erteilten Visa an der Botschaft in Kiew ihren höchsten Stand im Jahr 2001 erreichte und danach abfiel (vgl. Zweiter Teil Teil D Abschnitt III). Gleiches gilt für die Visaerteilung weltweit.

Er fällt aber auch dort auf, wo zur Begründung fortdauernder Missstände auf eine Vorlage Bezug genommen wird, hinter deren vielversprechendem Zitat sich lediglich ein Rückblick bzw. einige wenige problematische Einzelfälle verbergen (IV.8.).

Schließlich ist bemerkenswert, dass das Sondervotum keine Empfehlungen ausspricht. Auch der Ausschuss gibt in seiner Bewertung nur einige wenige Hinweise. Das spiegelt zum einen den Umstand wider, dass sich der Ausschuss hiermit nicht mehr befassen konnte. Es ist zum anderen aber auch Ausdruck der guten und richtigen Maßnahmen, die von der Bundesregierung getroffen wur-

den. Bundesminister Otto Schily wie auch das Auswärtige Amt haben hierzu detailliert berichtet.

Das Sondervotum stellt vor diesem Hintergrund auch die Maßnahmen des Auswärtigen Amts verzerrt, verkürzt oder gar nicht dar.

Wenn etwa behauptet wird, mit dem Erlass vom 29. Januar 2002 sei die „Kontrollfunktion des Visumverfahrens vollständig ausgehöhlt“ worden (III.3.c), so trifft dies nicht zu. Ebenso wenig trifft zu, aufgrund dieses Erlasses sei nunmehr „alleiniger Prüfungspunkt“ die Vorlage einer Reiseschutzversicherung. Das widerlegt bereits der Wortlaut des Erlasses (Dokument Nr. 3). Eben dieser Erlass war es, der unter Aufhebung des Erlasses vom 15. Oktober 1999 die „vollumfängliche Prüfhoheit“ der Auslandsvertretungen bei Vorlage von Reiseschutzversicherungen ausdrücklich wiederherstellte (vgl. Zweiter Teil C.V.11.a). Auf die Pflicht der Auslandsvertretungen zur Prüfung der visumrechtlichen Voraussetzungen, wie z. B. der Rückkehrbereitschaft, wurde ausdrücklich hingewiesen.

Wenn die Opposition diesen Erlass einzig unter dem dort auch angesprochenen Aspekt von Vertriebswegen betrachten will, dann darf sie aber nicht die Augen vor den erläuternden Erlassen vom 26. Februar und 19. März 2002 verschließen. Diese räumten letzte Zweifel an der umfassenden Prüfpflicht aus. Überhaupt lässt das Sondervotum eine Auseinandersetzung mit den zahlreichen Hilfestellungen und Korrekturmaßnahmen im Frühjahr 2002 vermissen, von denen bei den Zeugenvernehmungen ausführlich berichtet wurde (vgl. Matthias von Kummer, Protokoll der 14. Sitzung, S. 86 ff.).

Die Argumentation des Sondervotums ist in diesem Punkt allerdings auch in sich widersprüchlich. Unter B.III.4.c kommt das Votum – anders als zuvor – zu der Erkenntnis, dass die Reisschutzversicherung aufgrund dieses Erlasses nur noch als Finanzierungsnachweis gelten sollte.

Zu dem teilweise unglücklichen Umgang mit der Firma F. (III.3.e) versäumt das Sondervotum hinzuzufügen, dass deren Versicherung niemals als Ersatz für eine Verpflichtungserklärung anerkannt wurde. Das erkannte der Geschäftsführer der Firma F. sofort und kommentierte das Schreiben in der „WELT am SONNTAG“ vom 31. Januar 2005 mit den Worten: „Jetzt kann ich sie [die Reiseschutzversicherungen] als Toilettenpapier verkaufen.“

Unter die Rubrik unerwähnt gebliebener Reaktionen fallen auch die Maßnahmen, die den so genannten Wanken-Berichten folgten. Es wird nicht erwähnt, dass das Bundesministerium des Innern aufgrund des ersten Wanken-Berichts im Dezember 2000 entschied, einen Dokumentenberater des Bundesgrenzschutzes nach Kiew zu entsenden (vgl. Zweiter Teil Teil F Abschnitt II Nr. 4), und dass die vom zweiten Wanken-Bericht aufgestellte Forderung nach einer Rückkehr zur persönlichen Vorsprache mit der Einstellung des Reisebüroverfahrens in Kiew im Sommer 2001 erfüllt wurde (vgl. Zweiter Teil Teil D Abschnitt V Nr. 1).

Ein verzerrtes Bild zeichnet das Sondervotum auch an anderer Stelle (III.3.a). Die dort angesprochene Regelung, der von der Opposition so genannte Maulkorberlass, entspricht dem in jeder Behörde einzuhaltenden Dienstweg (vgl. § 26 Abs. 2 GGO). Das hat das Auswärtige Amt auch unmittelbar nachfolgend verdeutlicht und sollte nach den einheitlichen Zeugenaussagen nicht mehr der Rede wert sein. Alle Zeugen haben die konstruktive Zusammenarbeit beschrieben. Die Unterstellung unlauterer Absichten ist hier nicht angebracht.

IV. Nachbemerkungen zum Verfahren

1. Ergänzung des Untersuchungsauftrags

Die mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossene Ergänzung des Untersuchungsauftrags war verfassungsrechtlich nicht nur zulässig, sondern auch geboten.

Die Praxis der Visumerteilung begann im Oktober 1998 nicht bei Null. Sie knüpfte an die bisherige Praxis an, deren Grundlagen von der Regierung Kohl gelegt wurden. Die Frage politischer Verantwortung für Missstände in der Praxis der Visumerteilung ließ sich daher nicht ohne Blick in die Vergangenheit klären. Allein diesem Zweck diente die Einfügung, die Vorgaben bei der Visaerteilung und die Hintergründe der Entwicklung des Reiseverkehrs auch unter Einbeziehung des Zeitraums vor 1998 zu untersuchen (vgl. Beschlussempfehlung des 1. Ausschusses, Bundestagsdrucksache 15/4552, II).

Gerade rückblickend ist die Berechtigung dieser Ergänzung des Untersuchungsauftrags bestätigt worden. Selbst die Opposition hält im letzten Absatz ihres Sondervotums fest, es habe „ähnlich klingende Formulierungen in früheren Erlassen“ gegeben. Zwar ist sie der Meinung, diese hätten „einen völlig anderen Regelungsgehalt beschrieben“, was hier keiner Kommentierung bedarf. Bereits dieser Passus des Sondervotums macht aber deutlich, dass die Ergänzung mehr als berechtigt war, auch wenn dort im Übrigen aus gutem Grunde jeder Blick in die Vergangenheit gemieden wird. Die Mehrheit hat in der klassischen Minderheitsenquete, wie sie diesem Untersuchungsausschuss zugrunde liegt, das Recht, für eine faire, auch entlastende Umstände berücksichtigende Untersuchung zu sorgen. Der Untersuchungsausschuss wäre seiner Aufgabe gegenüber Parlament und Öffentlichkeit nicht gerecht geworden, wenn er den zu überprüfenden Sachverhalt nur unter dem einengenden Blickwinkel ab Oktober 1998 betrachtet hätte. Dies hätte zu einer inakzeptabel verzerrten Darstellung geführt, was sich ohne weiteres aus den Feststellungen dieses Sachstandsberichts ergibt.

Trotz des gegenteiligen Ergebnisses der Beweisaufnahme stellen die Fraktionen der CDU/CSU und FDP als eine ihrer zentralen Botschaften beispielsweise in den Raum, dass zwei Erlasse im Jahr 1999 eine Änderung der Visumpolitik eingeleitet hätten (III.1.). Wie aus den Feststellungen des Untersuchungsausschusses hervorgeht (vgl. Zweiter Teil Teil C Abschnitt IV Nr. 4, Abschnitt V Nr. 8.) und schon in der Bewertung des Ausschusses zusammengefasst dargestellt wurde (vgl. Bewertung, II.5., 7.), trifft dies nicht zu.

Beide Erlasse stehen sowohl inhaltlich als auch mit Blick auf die jeweiligen Urheber in Kontinuität zu früheren Erlassen.

Die Fraktionen der CDU/CSU und FDP räumen – im letzten Absatz ihres Sondervotums – selbst ein, es habe „ähnlich klingende Formulierungen" in früheren Erlassen gegeben. Diese – so wird vertreten – „beschrieben" einen „völlig anderen Regelungsgehalt". Begründet wird dies nicht. Die Opposition stellt ihre Behauptung von der Umkehr der Visapolitik auf, ohne sich mit einem Wort mit der angeblich grundlegend geänderten Erlasslage auseinanderzusetzen, wie sie beim Regierungswechsel im Oktober 1998 vorgefunden wurde. Das spricht für sich.

2. Exekutive Eigenverantwortung

Das Sondervotum klagt auch darüber, dass die von Verfassungs wegen geltende Grenze des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ausdrücklich im Einsetzungsbeschluss benannt wurde. Das sollte eigentlich nicht der Rede wert sein.

Der Hinweis erfolgte an der Stelle, wo der ursprüngliche Antrag der Opposition explizit die Untersuchung der Meinungsbildung der Regierung vorsah. Das ist ein Bereich, der der Untersuchung durch einen Untersuchungsausschuss typischerweise entzogen ist. Das gebot den klarstellenden Hinweis.

Was die Klage hierüber soll, ist nicht erkennbar. Die Verletzung eigener Rechte macht die Opposition selbst nicht geltend. Der Geschäftsordnungsausschuss hat diesen Passus mit der Stimme der Fraktion der FDP und der Stimme eines Abgeordneten der CDU/CSU-Fraktion bei Stimmenthaltungen der übrigen Abgeordneten angenommen. Er wurde auch im Plenum von der Einsetzungsminderheit maßgeblich getragen.

3. Nächtliche Vernehmungen

Die nächtliche Vernehmung von Zeugen wird im Sondervotum zu Recht problematisiert. Sie sollte keine Maßstäbe setzen, auch wenn die Zeugen keinen Anlass sahen, nachfolgend ihre protokollierten Aussagen in nennenswerter Weise zu ergänzen oder zu korrigieren.

Die Fälle nächtlicher Vernehmungen waren zum einen der vorgezogenen Vernehmung von Bundesminister Joseph Fischer und zum anderen der Teilnahme der Ausschussmitglieder an der Debatte um die Ratifizierung der Europäischen Verfassung geschuldet. Beides entsprach (auch) dem Wunsch der Opposition. Schon von daher gibt es keinen Grund dafür, dass die Fraktionen der CDU/CSU und FDP mit erhobenem Zeigefinger auf die Ausschussmehrheit zeigen. Jedes ihrer Mitglieder hätte wegen der nun in Frage gestellten Ordnungsgemäßheit der Zeugenvernehmung das Ende der Sitzung beantragen können. Es wäre gemäß § 59 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages Recht und Pflicht des von der CDU/CSU-Fraktion gestellten Vorsitzenden gewesen, die Sitzung zu unterbrechen oder im Einvernehmen mit den Fraktionen zu beenden, wenn er einen ordnungsgemäßen Ablauf nicht mehr gewährleistet gesehen hätte.

Positiv festzuhalten bleibt aber, dass Zeitpunkt und Reihenfolge der Anhörung der 55 Zeugen, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, ohne längere Debatte einvernehmlich beschlossen werden konnten. Umstritten waren lediglich die Terminierung der Anhörungen von Staatsminister a. D. Dr. Ludger Volmer und Bundesminister Joseph Fischer. Die Fraktion der FDP beantragte zusätzlich zu diesen gleichzeitig noch die Anhörung von Bundesminister Otto Schily – alle für einen Tag (Protokoll der 6. Sitzung, S. 11), wozu selbst die Union sich der Stimme enthielt.

4. Aktenbeiziehung

Die Kritik am Verhalten der Bundesministerien bei der Herausgabe von Akten ist unangemessen und entbehrt jeder Grundlage. Ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben den Ausschuss stets bei seiner Arbeit unterstützt und eine zügige Bereitstellung des Beweismaterials gewährleistet. Nach der ersten Konkretisierung der gewünschten Akten auf der Grundlage kurzfristig zur Verfügung gestellter Aktenverzeichnisse am 27. Januar 2005 haben die Bundesministerien in kurzer zeitlicher Folge die angeforderten Akten zur Verfügung gestellt, was die Übersendungsschreiben dokumentieren. Der Untersuchungsausschuss war stets über den Stand der Zulieferung, die Arbeit der Bundesministerien und deren Planung unterrichtet. Es ist ein bemerkenswerter Vorgang, dass der Bundesregierung eine Missachtung des Untersuchungsausschusses unterstellt wird, ohne hierfür auch nur den geringsten tatsächlichen Anhaltspunkt zu nennen. Der Vorwurf gründet vielmehr auf einer nicht dargelegten Behauptung von „Verzögerungen", denen „Entscheidungen" der „betroffenen Politiker" zugrunde liegen sollen. Dies müsse angenommen werden, angesichts der „insgesamt sehr engagiert und zügig arbeitenden Bediensteten". Vollends absurd wird der Vorwurf mit Blick darauf, dass „große Aktenmengen erst relativ kurz" vor der Vernehmung von Bundesminister Joseph Fischer vorgelegt worden seien. Das ist richtig und liegt daran, dass die Opposition stets eine vorgezogene Vernehmung von Bundesminister Joseph Fischer gefordert und bekommen hat.

5. Fernsehübertragung

Dem Sondervotum kann in einem Punkt zugestimmt werden: Mit der Fernsehübertragung hat der Untersuchungsausschuss Neuland betreten. Sie war im Sinne einer breiten Öffentlichkeit ein Erfolg. Die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schließen sich der Bewertung an, dass auch in Zukunft nur zurückhaltend von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden sollte, Zeugenvernehmungen im Fernsehen zu übertragen.

Sechster Teil

Übersichten und Anlagen

I. Übersicht der Ausschussdrucksachen

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
1	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 1. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates 508/514, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen beim Auswärtigen Amt.	03.01.2005	20.01.2005	1
2	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 1. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder	03.01.2005	20.01.2005	2

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 2	– auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates 509, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen beim Auswärtigen Amt.			
3	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 1. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates 205, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen beim Auswärtigen Amt.	03.01.2005	20.01.2005	3
4	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 1. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde,	03.01.2005	20.01.2005	4

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 4	– Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Beauftragten für Migrations-, Asyl- und Visafragen, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen beim Auswärtigen Amt.			
5	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 1. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates A2/M2, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen beim Bundesministerium des Innern.	03.01.2005	20.01.2005	5

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
6	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 1. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates A6/M6, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen beim Bundesministerium des Innern.	03.01.2005	20.01.2005	6
7	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 1. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags)	03.01.2005	20.01.2005	7

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 7	durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates BGS II 2, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen beim Bundesministerium des Innern.			
8	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 1. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates BGS II 3, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen beim Bundesministerium des Innern.	03.01.2005	20.01.2005	8
9	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 1. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde	03.01.2005	20.01.2005	9

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 9	und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates P I 1, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen beim Bundesministerium des Innern.			
10	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 1. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates P I 2, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen beim Bundesministerium des Innern.	03.01.2004	20.01.2005	10
11	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 1. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde,	03.01.2005	20.01.2005	11

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 11	– Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates P I 3, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen beim Bundesministerium des Innern.			
12	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 1. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates P I 4, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen beim Bundesministerium des Innern.	03.01.2005	20.01.2005	12
13 (neu/ neu)	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 1. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]),	03.01.2005	20.01.2005	13

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 13 (neu/ neu)	insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates VII B 4, die Fragen der Zulassung von Versicherungsunternehmen, die so genannte Reiseschutzversicherungen anbieten, betreffen, beim Bundesministerium der Finanzen.			
14 (neu/ neu)	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 1. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung – der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates VII B 5, die Fragen der Zulassung von Versicherungsunternehmen, die so genannte Reiseschutzversicherungen anbieten, betreffen beim Bundesministerium der Finanzen.	03.01.2005	20.01.2005	13

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
15 (neu/ neu)	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 1. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Bundesaufsichtsamts für das Versicherungswesen, die Fragen der Zulassung von Versicherungsunternehmen, die so genannte Reiseschutzversicherungen anbieten, betreffen beim Bundesministerium der Finanzen.	03.01.2005	20.01.2005	14
16 (neu/ neu)	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 1. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags)	03.01.2005	20.01.2005	14

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 16 (neu/ neu)	durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, die Fragen der Zulassung von Versicherungsunternehmen, die so genannte Reiseschutzversicherungen anbieten, betreffen beim Bundesministerium der Finanzen.			
17	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 1. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Bundeskanzleramtes, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen beim Bundeskanzleramt.	03.01.2005	20.01.2005	15
18	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 15. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde (Punkt I des Untersuchungsauftrags)	03.01.2005	20.01.2005	16

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 18	durch informatorische Anhörung von Egbert Bülles, Oberstaatsanwalt der Staatsanwaltschaft Köln.			
19	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 15. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der Akten und Beiakten (einschließlich Beweismittelordner) des Strafverfahrens mit dem Aktenzeichen B 109-32/02 bei der Staatsanwaltschaft Köln und dem Landgericht Köln.	03.01.2005	20.01.2005	17
20 (neu)	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 15. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch informatorische Anhörung des Vorsitzenden Richters am Landgericht Köln, Ulrich Höppner.	03.01.2005	20.01.2005	18

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
21	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 15. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der Akten und Beiakten (einschließlich Beweismittelordner) des Strafverfahrens mit dem Aktenzeichen 100 Js 7/02 bei der Staatsanwaltschaft Köln und dem Landgericht Köln.	03.01.2005	20.01.2005	19
22	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 15. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Protokolle des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen beim Deutschen Bundestag.	03.01.2005	20.01.2005	20

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
23	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 15. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates BGS II 1, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen beim Bundesministerium des Innern.	03.01.2005	20.01.2005	21
24	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 15. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags)	03.01.2005	20.01.2005	22

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 24	durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen im Bereich Rechts- und Konsularwesen, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen bei der deutschen Botschaft in Kiew.			
25	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 15. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen im Bereich Rechts- und Konsularwesen, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen bei der deutschen Botschaft in Moskau.	03.01.2005	20.01.2005	23
26	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 15. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hin-	03.01.2005	20.01.2005	24

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 26	weise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen im Bereich Rechts- und Konsularwesen, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen bei der deutschen Botschaft in Tirana.			
27	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 15. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen im Bereich Rechts- und Konsularwesen, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen beim Verbindungsbüro der deutschen Botschaft in Belgrad, in Pristina.	03.01.2005	20.01.2005	25
28	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 15. Dezember 2004: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder	03.01.2005	20.01.2005	26

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 28	– auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Bundesgrenzschutzes, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen beim Bundesministerium des Innern.			
29	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Januar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Lars Rückheim, Kriminalhauptkommissar, als Zeugen.	10.01.2005	20.01.2005	27
30	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Januar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von August Hanning als Zeugen. Anmerkung: Anstelle des Zeugen August Hanning wurde anlässlich der 2. Sitzung am 20. Januar 2005 der Zeuge Hans-Josef Beth beschlossen.	10.01.2005	20.01.2005	28
31	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Januar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Albert Märkl, Kriminaldirektor, als Zeugen.	10.01.2005	20.01.2005	29
32	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Januar 2005: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme, insbesondere zur Erörterung einer Zusammenarbeit mit dem Untersuchungsausschuss, der Gewährung von Amts- und Rechtshilfe durch die zuständige Staatsanwaltschaft oder durch das zuständige Gericht an den Untersuchungsaus-	10.01.2005	*am 20.01.2005 zurückgestellt*	

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 32	schuss (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), wird die Justizsenatorin des Landes Berlin gebeten, dem Untersuchungsausschuss mitzuteilen, welche Strafverfahren oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahren im Lande Berlin anhängig sind oder seit 1998 waren, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität, Visamissbrauch, Menschenhandel zum Gegenstand haben oder hatten und in denen das Visumserteilungsverfahren oder die Einreisepolitik der Bundesrepublik Deutschland von Belang waren. Die Mitteilung soll auch Verfahren umfassen, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit solchen Straftaten, wie etwa Bestechlichkeit von Amtsträgern, Falschaussagen von Amtsträgern in solchen Strafverfahren oder Ähnliches zum Gegenstand haben. Der Untersuchungsausschuss bittet die Auskunft jeweils mit Angabe von Ort, Behörde und Verfahrensstand zu versehen.			
33	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Januar 2005: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme, insbesondere zur Erörterung einer Zusammenarbeit mit dem Untersuchungsausschuss, der Gewährung von Amts- und Rechtshilfe durch die zuständige Staatsanwaltschaft oder durch das zuständige Gericht an den Untersuchungsausschuss (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), wird der Justizminister des Landes Baden-Württemberg gebeten, dem Untersuchungsausschuss mitzuteilen, welche Strafverfahren oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahren im Lande Baden-Württemberg anhängig sind oder seit 1998 waren, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität, Visamissbrauch, Menschenhandel zum Gegenstand haben oder hatten und in denen das Visumserteilungsverfahren oder die Einreisepolitik der Bundesrepublik Deutschland von Belang waren. Die Mitteilung soll auch Verfahren umfassen, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit solchen Straftaten, wie etwa Bestechlichkeit von Amtsträgern, Falschaussagen von Amtsträgern in solchen Strafverfahren oder Ähnliches zum Gegenstand haben. Der Untersuchungsausschuss bittet die Auskunft jeweils mit Angabe von Ort, Behörde und Verfahrensstand zu versehen.	10.01.2005	*am 20.01.2005 zurückgestellt*	
34	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Januar 2005: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme, insbesondere zur Erörterung einer Zusammenarbeit mit dem Untersuchungsausschuss, der Gewährung von Amts- und Rechtshilfe durch die zuständige Staatsanwaltschaft oder durch das zuständige Gericht an den Untersuchungsausschuss (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), wird die Staatsministerin der Justiz des Landes Bayern gebeten, dem Untersuchungsausschuss mitzuteilen, welche Strafverfahren oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahren im Lande Bayern	10.01.2005	*am 20.01.2005 zurückgestellt*	

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 34	anhängig sind oder seit 1998 waren, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität, Visamissbrauch, Menschenhandel zum Gegenstand haben oder hatten und in denen das Visumserteilungsverfahren oder die Einreisepolitik der Bundesrepublik Deutschland von Belang waren. Die Mitteilung soll auch Verfahren umfassen, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit solchen Straftaten, wie etwa Bestechlichkeit von Amtsträgern, Falschaussagen von Amtsträgern in solchen Strafverfahren oder Ähnliches zum Gegenstand haben. Der Untersuchungsausschuss bittet die Auskunft jeweils mit Angabe von Ort, Behörde und Verfahrensstand zu versehen.			
35	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Januar 2005: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme, insbesondere zur Erörterung einer Zusammenarbeit mit dem Untersuchungsausschuss, der Gewährung von Amts- und Rechtshilfe durch die zuständige Staatsanwaltschaft oder durch das zuständige Gericht an den Untersuchungsausschuss (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), wird die Justizministerin des Landes Brandenburg gebeten, dem Untersuchungsausschuss mitzuteilen, welche Strafverfahren oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahren im Lande Brandenburg anhängig sind oder seit 1998 waren, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität, Visamissbrauch, Menschenhandel zum Gegenstand haben oder hatten und in denen das Visumserteilungsverfahren oder die Einreisepolitik der Bundesrepublik Deutschland von Belang waren. Die Mitteilung soll auch Verfahren umfassen, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit solchen Straftaten, wie etwa Bestechlichkeit von Amtsträgern, Falschaussagen von Amtsträgern in solchen Strafverfahren oder ähnliches zum Gegenstand haben. Der Untersuchungsausschuss bittet die Auskunft jeweils mit Angabe von Ort, Behörde und Verfahrensstand zu versehen.	10.01.2005	*am 20.01.2005 zurückgestellt*	
36	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Januar 2005: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme, insbesondere zur Erörterung einer Zusammenarbeit mit dem Untersuchungsausschuss, der Gewährung von Amts- und Rechtshilfe durch die zuständige Staatsanwaltschaft oder durch das zuständige Gericht an den Untersuchungsausschuss (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), wird der Justizsenator des Landes Bremen gebeten, dem Untersuchungsausschuss mitzuteilen, welche Strafverfahren oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahren im Lande Bremen anhängig sind oder seit 1998 waren, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität, Visummissbrauch, Menschenhandel zum Gegenstand haben oder hatten und in denen das Visumserteilungsverfahren oder die Einreisepolitik der Bundesrepublik Deutschland von Belang waren. Die Mitteilung soll auch Verfahren umfassen, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit solchen Straftaten, wie etwa Bestechlichkeit von Amtsträgern, Falsch-	10.01.2005	*am 20.01.2005 zurückgestellt*	

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 36	aussagen von Amtsträgern in solchen Strafverfahren oder Ähnliches zum Gegenstand haben. Der Untersuchungsausschuss bittet die Auskunft jeweils mit Angabe von Ort, Behörde und Verfahrensstand zu versehen.			
37	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Januar 2005: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme, insbesondere zur Erörterung einer Zusammenarbeit mit dem Untersuchungsausschuss, der Gewährung von Amts- und Rechtshilfe durch die zuständige Staatsanwaltschaft oder durch das zuständige Gericht an den Untersuchungsausschuss (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), wird der Justizsenator des Landes Hamburg gebeten, dem Untersuchungsausschuss mitzuteilen, welche Strafverfahren oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahren im Lande Hamburg anhängig sind oder seit 1998 waren, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität, Visummissbrauch, Menschenhandel zum Gegenstand haben oder hatten und in denen das Visumserteilungsverfahren oder die Einreisepolitik der Bundesrepublik Deutschland von Belang waren. Die Mitteilung soll auch Verfahren umfassen, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit solchen Straftaten, wie etwa Bestechlichkeit von Amtsträgern, Falschaussagen von Amtsträgern in solchen Strafverfahren oder Ähnliches zum Gegenstand haben. Der Untersuchungsausschuss bittet die Auskunft jeweils mit Angabe von Ort, Behörde und Verfahrensstand zu versehen.	10.01.2005	*am 20.01.2005 zurückgestellt*	
38	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Januar 2005: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme, insbesondere zur Erörterung einer Zusammenarbeit mit dem Untersuchungsausschuss, der Gewährung von Amts- und Rechtshilfe durch die zuständige Staatsanwaltschaft oder durch das zuständige Gericht an den Untersuchungsausschuss (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), wird der Staatsminister der Justiz des Landes Hessen gebeten, dem Untersuchungsausschuss mitzuteilen, welche Strafverfahren oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahren im Lande Hessen anhängig sind oder seit 1998 waren, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität, Visummissbrauch, Menschenhandel zum Gegenstand haben oder hatten und in denen das Visumserteilungsverfahren oder die Einreisepolitik der Bundesrepublik Deutschland von Belang waren. Die Mitteilung soll auch Verfahren umfassen, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit solchen Straftaten, wie etwa Bestechlichkeit von Amtsträgern, Falschaussagen von Amtsträgern in solchen Strafverfahren oder Ähnliches zum Gegenstand haben. Der Untersuchungsausschuss bittet die Auskunft jeweils mit Angabe von Ort, Behörde und Verfahrensstand zu versehen.	10.01.2005	*am 20.01.2005 zurückgestellt*	

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
39	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Januar 2005: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme, insbesondere zur Erörterung einer Zusammenarbeit mit dem Untersuchungsausschuss, der Gewährung von Amts- und Rechtshilfe durch die zuständige Staatsanwaltschaft oder durch das zuständige Gericht an den Untersuchungsausschuss (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), wird der Justizminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern gebeten, dem Untersuchungsausschuss mitzuteilen, welche Strafverfahren oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahren im Lande Mecklenburg-Vorpommern anhängig sind oder seit 1998 waren, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität, Visummissbrauch, Menschenhandel zum Gegenstand haben oder hatten und in denen das Visumserteilungsverfahren oder die Einreisepolitik der Bundesrepublik Deutschland von Belang waren. Die Mitteilung soll auch Verfahren umfassen, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit solchen Straftaten, wie etwa Bestechlichkeit von Amtsträgern, Falschaussagen von Amtsträgern in solchen Strafverfahren oder Ähnliches zum Gegenstand haben. Der Untersuchungsausschuss bittet die Auskunft jeweils mit Angabe von Ort, Behörde und Verfahrensstand zu versehen.	10.01.2005	*am 20.01.2005 zurückgestellt*	
40	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Januar 2005: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme, insbesondere zur Erörterung einer Zusammenarbeit mit dem Untersuchungsausschuss, der Gewährung von Amts- und Rechtshilfe durch die zuständige Staatsanwaltschaft oder durch das zuständige Gericht an den Untersuchungsausschuss (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), wird die Justizministerin des Landes Niedersachsen gebeten, dem Untersuchungsausschuss mitzuteilen, welche Strafverfahren oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahren im Lande Niedersachsen anhängig sind oder seit 1998 waren, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität, Visummissbrauch, Menschenhandel zum Gegenstand haben oder hatten und in denen das Visumserteilungsverfahren oder die Einreisepolitik der Bundesrepublik Deutschland von Belang waren. Die Mitteilung soll auch Verfahren umfassen, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit solchen Straftaten, wie etwa Bestechlichkeit von Amtsträgern, Falschaussagen von Amtsträgern in solchen Strafverfahren oder Ähnliches zum Gegenstand haben. Der Untersuchungsausschuss bittet die Auskunft jeweils mit Angabe von Ort, Behörde und Verfahrensstand zu versehen.	10.01.2005	*am 20.01.2005 zurückgestellt*	
41	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Januar 2005: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme, insbesondere zur Erörterung einer Zusammenarbeit mit dem Untersuchungsausschuss, der Gewährung von Amts- und Rechtshilfe durch die zuständige Staatsanwaltschaft oder durch das zuständige Gericht an den Untersuchungsaus-	10.01.2005	*am 20.01.2005 zurückgestellt*	

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 41	schuss (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), wird der Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen gebeten, dem Untersuchungsausschuss mitzuteilen, welche Strafverfahren oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahren im Lande Nordrhein-Westfalen anhängig sind oder seit 1998 waren, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität, Visummissbrauch, Menschenhandel zum Gegenstand haben oder hatten und in denen das Visumserteilungsverfahren oder die Einreisepolitik der Bundesrepublik Deutschland von Belang waren. Die Mitteilung soll auch Verfahren umfassen, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit solchen Straftaten, wie etwa Bestechlichkeit von Amtsträgern, Falschaussagen von Amtsträgern in solchen Strafverfahren oder Ähnliches zum Gegenstand haben. Der Untersuchungsausschuss bittet die Auskunft jeweils mit Angabe von Ort, Behörde und Verfahrensstand zu versehen.			
42	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Januar 2005: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme, insbesondere zur Erörterung einer Zusammenarbeit mit dem Untersuchungsausschuss, der Gewährung von Amts- und Rechtshilfe durch die zuständige Staatsanwaltschaft oder durch das zuständige Gericht an den Untersuchungsausschuss (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), wird der Staatsminister der Justiz des Landes Rheinland-Pfalz gebeten, dem Untersuchungsausschuss mitzuteilen, welche Strafverfahren oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahren im Lande Rheinland-Pfalz anhängig sind oder seit 1998 waren, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität, Visummissbrauch, Menschenhandel zum Gegenstand haben oder hatten und in denen das Visumserteilungsverfahren oder die Einreisepolitik der Bundesrepublik Deutschland von Belang waren. Die Mitteilung soll auch Verfahren umfassen, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit solchen Straftaten, wie etwa Bestechlichkeit von Amtsträgern, Falschaussagen von Amtsträgern in solchen Strafverfahren oder Ähnliches zum Gegenstand haben. Der Untersuchungsausschuss bittet die Auskunft jeweils mit Angabe von Ort, Behörde und Verfahrensstand zu versehen.	10.01.2005	*am 20.01.2005 zurückgestellt*	
43	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Januar 2005: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme, insbesondere zur Erörterung einer Zusammenarbeit mit dem Untersuchungsausschuss, der Gewährung von Amts- und Rechtshilfe durch die zuständige Staatsanwaltschaft oder durch das zuständige Gericht an den Untersuchungsausschuss (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), wird die Justizministerin des Landes Saarland	10.01.2005	*am 20.01.2005 zurückgestellt*	

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 43	gebeten, dem Untersuchungsausschuss mitzuteilen, welche Strafverfahren oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahren im Lande Saarland anhängig sind oder seit 1998 waren, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität, Visummissbrauch, Menschenhandel zum Gegenstand haben oder hatten und in denen das Visumserteilungsverfahren oder die Einreisepolitik der Bundesrepublik Deutschland von Belang waren. Die Mitteilung soll auch Verfahren umfassen, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit solchen Straftaten, wie etwa Bestechlichkeit von Amtsträgern, Falschaussagen von Amtsträgern in solchen Strafverfahren oder Ähnliches zum Gegenstand haben. Der Untersuchungsausschuss bittet die Auskunft jeweils mit Angabe von Ort, Behörde und Verfahrensstand zu versehen.			
44	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Januar 2005: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme, insbesondere zur Erörterung einer Zusammenarbeit mit dem Untersuchungsausschuss, der Gewährung von Amts- und Rechtshilfe durch die zuständige Staatsanwaltschaft oder durch das zuständige Gericht an den Untersuchungsausschuss (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), wird der Staatsminister der Justiz des Landes Sachsen gebeten, dem Untersuchungsausschuss mitzuteilen, welche Strafverfahren oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahren im Lande Sachsen anhängig sind oder seit 1998 waren, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität, Visummissbrauch, Menschenhandel zum Gegenstand haben oder hatten und in denen das Visumserteilungsverfahren oder die Einreisepolitik der Bundesrepublik Deutschland von Belang waren. Die Mitteilung soll auch Verfahren umfassen, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit solchen Straftaten, wie etwa Bestechlichkeit von Amtsträgern, Falschaussagen von Amtsträgern in solchen Strafverfahren oder Ähnliches zum Gegenstand haben. Der Untersuchungsausschuss bittet die Auskunft jeweils mit Angabe von Ort, Behörde und Verfahrensstand zu versehen.	10.01.2005	*am 20.01.2005 zurückgestellt*	
45	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Januar 2005: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme, insbesondere zur Erörterung einer Zusammenarbeit mit dem Untersuchungsausschuss, der Gewährung von Amts- und Rechtshilfe durch die zuständige Staatsanwaltschaft oder durch das zuständige Gericht an den Untersuchungsausschuss (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), wird der Justizminister des Landes Sachsen-Anhalt gebeten, dem Untersuchungsausschuss mitzuteilen, welche Strafverfahren oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahren im Lande Sachsen-Anhalt anhängig sind oder seit 1998 waren, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität, Visamissbrauch, Menschenhandel zum Gegenstand haben oder hatten und in denen das Visumserteilungsverfahren oder die Einreisepolitik der	10.01.2005	*am 20.01.2005 zurückgestellt*	

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 45	Bundesrepublik Deutschland von Belang waren. Die Mitteilung soll auch Verfahren umfassen, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit solchen Straftaten, wie etwa Bestechlichkeit von Amtsträgern, Falschaussagen von Amtsträgern in solchen Strafverfahren oder Ähnliches zum Gegenstand haben. Der Untersuchungsausschuss bittet die Auskunft jeweils mit Angabe von Ort, Behörde und Verfahrensstand zu versehen.			
46	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Januar 2005: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme, insbesondere zur Erörterung einer Zusammenarbeit mit dem Untersuchungsausschuss, der Gewährung von Amts- und Rechtshilfe durch die zuständige Staatsanwaltschaft oder durch das zuständige Gericht an den Untersuchungsausschuss (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), wird die Justizministerin des Landes Schleswig-Holstein gebeten, dem Untersuchungsausschuss mitzuteilen, welche Strafverfahren oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahren im Lande Schleswig-Holstein anhängig sind oder seit 1998 waren, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität, Visummissbrauch, Menschenhandel zum Gegenstand haben oder hatten und in denen das Visumserteilungsverfahren oder die Einreisepolitik der Bundesrepublik Deutschland von Belang waren. Die Mitteilung soll auch Verfahren umfassen, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit solchen Straftaten, wie etwa Bestechlichkeit von Amtsträgern, Falschaussagen von Amtsträgern in solchen Strafverfahren oder Ähnliches zum Gegenstand haben. Der Untersuchungsausschuss bittet die Auskunft jeweils mit Angabe von Ort, Behörde und Verfahrensstand zu versehen.	10.01.2005	*am 20.01.2005 zurückgestellt*	
47	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Januar 2005: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme, insbesondere zur Erörterung einer Zusammenarbeit mit dem Untersuchungsausschuss, der Gewährung von Amts- und Rechtshilfe durch die zuständige Staatsanwaltschaft oder durch das zuständige Gericht an den Untersuchungsausschuss (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), wird der Justizminister des Landes Thüringen gebeten, dem Untersuchungsausschuss mitzuteilen, welche Strafverfahren oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahren im Lande Thüringen anhängig sind oder seit 1998 waren, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit Schleusungskriminalität, Visummissbrauch, Menschenhandel zum Gegenstand haben oder hatten und in denen das Visumserteilungsverfahren oder die Einreisepolitik der Bundesrepublik Deutschland von Belang waren. Die Mitteilung soll auch Verfahren umfassen, die strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit solchen Straftaten, wie etwa Bestechlichkeit von Amtsträgern, Falschaussagen von Amtsträgern in solchen Strafverfahren oder Ähnliches zum Gegenstand haben. Der Untersuchungsausschuss bittet die Auskunft jeweils mit Angabe von Ort, Behörde und Verfahrensstand zu versehen.	10.01.2005	*am 20.01.2005 zurückgestellt*	

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
48	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Januar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der Akten und Beiakten (einschließlich Beweismittelordner) des Strafverfahrens mit dem Aktenzeichen 1 KLs 27 Js 3895/02 bei der Staatsanwaltschaft Memmingen und dem Landgericht Memmingen.	10.01.2005	20.01.2005	30
49	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 19. Januar 2005: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) umschriebenen Beweisthemen werden die Organigramme des Auswärtigen Amts seit dem Regierungswechsel vom Oktober 1998, aus denen sich auch die personelle Besetzung der einzelnen Stellen des Ministeriums ergeben, die für die Anwendung des Ausländerrechts und Visumserteilungsfragen zuständig sind oder waren, beigezogen.	20.01.2005	20.01.2005	31
50	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 19. Januar 2005: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) umschriebenen Beweisthemen werden die Organigramme des Bundesministeriums des Innern seit dem Regierungswechsel vom Oktober 1998, aus denen sich auch die personelle Besetzung der einzelnen Stellen des Ministeriums ergeben, die für die Anwendung des Ausländerrechts und Visumserteilungsfragen zuständig sind oder waren, beigezogen.	20.01.2005	20.01.2005	32
51	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 19. Januar 2005: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) umschriebenen Beweisthemen	20.01.2005	20.01.2005	33

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 51	werden die Organigramme des Bundeskanzleramtes seit dem Regierungswechsel vom Oktober 1998, aus denen sich auch die personelle Besetzung der einzelnen Stellen des Ministeriums ergeben, die für die Anwendung des Ausländerrechts und Visumserteilungsfragen zuständig sind oder waren, beigezogen.			
52	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 19. Januar 2005: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) umschriebenen Beweisthemen werden die Aktenpläne der Stellen des Bundesministeriums des Innern seit dem Regierungswechsel im Oktober 1998, für die Anwendung des Ausländerrechts und Visumserteilungsfragen zuständig sind oder waren, beigezogen.	20.01.2005	*am 20.01.2005 zurückgestellt*	
53	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 19. Januar 2005: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) umschriebenen Beweisthemen werden die Aktenpläne der Stellen des Bundeskanzleramtes seit dem Regierungswechsel im Oktober 1998, die für die Anwendung des Ausländerrechts und Visumserteilungsfragen zuständig sind oder waren, beigezogen.	20.01.2005	*am 20.01.2005 zurückgestellt*	
54	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 19. Januar 2005: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) umschriebenen Beweisthemen werden die Aktenpläne der Stellen des Auswärtigen Amts seit dem Regierungswechsel im Oktober 1998, die für die Anwendung des Ausländerrechts und Visumserteilungsfragen zuständig sind oder waren, beigezogen.	20.01.2005	*am 20.01.2005 zurückgestellt*	
55	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 19. Januar 2005: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]) insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder	20.01.2005	*am 20.01.2005 zurückgestellt*	

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 55	– auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der Akten, Beiakten (einschließlich Beweismittelordner) und Handakten des Strafverfahrens mit dem Aktenzeichen B 109-32/02 bei der Staatsanwaltschaft Köln und dem Landgericht Köln.			
56	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 19. Januar 2005: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]) insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der Akten, Beiakten (einschließlich Beweismittelordner) und Handakten des Strafverfahrens mit dem Aktenzeichen 1 KLs 27 Js 3895/02 bei der Staatsanwaltschaft Memmingen und dem Landgericht Memmingen.	20.01.2005	*am 20.01.2005 zurückgestellt*	
57	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 26.Januar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Staatsminister a. D. Dr. Ludger Volmer als Zeugen.	26.01.2005	17.02.2005	34
58	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 25. Januar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]) insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei der Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde,	26.01.2005	17.02.2005	35

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 58	– Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der Handakten zu dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen B 109-32/02 bei der Staatsanwaltschaft Köln.			
59	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 25. Januar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]) insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei der Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der Handakten zu dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 100 Js 7/02 bei der Staatsanwaltschaft Köln.	26.01.2005	17.02.2005	36
60	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 25. Januar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]) insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei der Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde (Punkt I des Untersuchungsauftrags)	26.01.2005	17.02.2005	37

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 60	durch Beiziehung der Handakten zu dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 1 KLs 27 Js 3895/02 bei der Staatsanwaltschaft Memmingen.			
61	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 25. Januar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]) insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei der Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Anhörung des Vorsitzenden Richters am Landgericht Memmingen in dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 1 KLs 27 Js 3895/02.	26.01.2005	17.02.2005 aufgehoben durch BB 15-89	38
62	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 25. Januar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]) insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei der Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Anhörung des Richters am Landgericht Memmingen, der in dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 1 KLs 27 Js 3895/02 in der Strafkammer als Berichterstatter fungierte.	26.01.2005	17.02.2005	39

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
63	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 25. Januar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]) insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei der Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Anhörung der ermittelnden Beamten der Staatsanwaltschaft Memmingen in dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 1 KLs 27 Js 3895/02.	26.01.2005	17.02.2005 geändert durch BB 15-90	40
64	Schreiben des Obmanns der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 26. Januar 2005 betreffend die Übermittlung der Verzeichnisse derjenigen Akten des Auswärtigen Amts, die aufgrund des Beweisbeschlusses 15-1 zunächst von dem Mitgliedern der CDU/CSU-Bundestagsfraktion im 2. Untersuchungsausschuss im Hinblick auf die Beweisaufnahme des 2. Untersuchungsausschusses erbeten werden. Die gewünschten Akten sind in dem vom Auswärtigen Amt dem Ausschuss zur Verfügung gestellten Aktenverzeichnis (MAT A 2) durch ein Kreuz gekennzeichnet. Anmerkung: Ausführungsbeschluss A1	26.01.2005	27.01.2005	zu 1
65	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 20. Januar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu den Punkten I und II des Untersuchungsauftrags, durch Beiziehung der Akten und Unterlagen der Referate 514 und 205 seit einschließlich 1994, soweit sie das so genannte Reisebüroverfahren und die Anerkennung von so genannten Reiseschutzversicherungen (einschließlich ihrer europarechtlichen Grundlagen und Bezüge) im Rahmen der Erteilung von Visa betreffen, beim Auswärtigen Amt.	27.01.2005	17.02.2005	41
66	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 20. Januar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4552 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Aus-	27.01.2005	17.02.2005	42

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 66	schusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu den Punkten I und II des Untersuchungsauftrags, durch Beiziehung der Akten und Unterlagen der Referate A2/M2 und A6/M6 seit einschließlich 1994, soweit sie das so genannte Reisebüroverfahren und die Anerkennung von so genannten Reiseschutzversicherungen (einschließlich ihrer europarechtlichen Grundlagen und Bezüge) im Rahmen der Erteilung von Visa betreffen, beim Bundesministerium des Innern.			
67	Schreiben der Obmänner der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 26. Januar 2005 betreffend den vorläufigen Arbeitsplan des Untersuchungsausschusses.	27.01.2005	27.01.2005	
68	Schreiben des Obmanns der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 27. Januar 2005 betreffend die übersandten Verzeichnisse derjenigen Akten des Bundeskanzleramtes, Bundesministeriums des Innern und Bundesministeriums der Finanzen, die aufgrund einer ersten Durchsicht von den Mitgliedern der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss im Hinblick auf die Beweisaufnahme des 2. Untersuchungsausschusses zunächst erbeten werden. Anmerkung: Ausführungsbeschlüsse A2, A3, A4	27.01.2005	27.01.2005	zu 5 bis 12, 14,15, 21
69	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 27. Januar 2005: Der Untersuchungsausschuss legt seiner Arbeit folgenden vorläufigen Arbeitsplan zugrunde: 1. Das Recht der Visumserteilung und die Visumspraxis 2. Erkenntnisse aus Berichten der Bundesregierung, insbesondere des Bundeskriminalamtes (Wostok), des Bundesgrenzschutzes und des Bundesnachrichtendienstes sowie aus Straf- und Ermittlungsverfahren 3. Verhandlungen zur Visumserteilungspraxis in den Bundesministerien einschließlich der dazu ergangenen Erlasse usw. und die Visumserteilungspraxis in Auslandsvertretungen, insbesondere in Kiew, Moskau, Tirana und Pristina 4. Politische Verantwortung	27.01.2005	27.01.2005	
70	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und II des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Staatssekretär Jürgen Chrobog als Zeugen.	09.02.2005		

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
71	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von VLR I Matthias von Kummer als Zeugen.	09.02.2005	17.02.2005	43
72	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von VLR Dr. Wolfgang Manig als Zeugen.	09.02.2005	17.02.2005	44
73	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von VLR Dr. Stephan Grabherr als Zeugen.	09.02.2005	17.02.2005	45
74	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Botschafter Dr. Gerhard Westdickenberg als Zeugen.	09.02.2005	17.02.2005	46
75	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Ministerialdirektor Dr. Thomas Läufer als Zeugen.	09.02.2005	17.02.2005	47
76	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags)	09.02.2005	17.02.2005	48

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 76	durch Vernehmung von Bernhard Falk, Vizepräsident des Bundeskriminalamtes, als Zeugen.			
77	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Kerstin Müller, Staatsministerin im Auswärtigen Amt, als Zeugin.	09.02.2005		
78	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Klara Hoppmann als Zeugin.	09.02.2005	17.02.2005	49
79	Antrag der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Botschafter Dietmar Gerhard Stüdemann als Zeugen.	09.02.2005	17.02.2005	50
80 (neu)	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 8. Februar 2005: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme des Untersuchungsausschusses zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu Punkt I des Untersuchungsauftrags, wird das Auswärtige Amt gebeten, zu folgenden Fragen unverzüglich, spätestens bis zur Sitzung des 2. Untersuchungsausschusses am 24. Februar 2005, schriftlich Stellung zu nehmen: 1. Welche Personen im Auswärtigen Amt haben wann und in welcher Funktion den „Fischer/Volmer-Erlass“ (Erlass vom 3. März 2000) initiiert, bearbeitet und abgezeichnet? In welchen Akten im Aktenbestand des Auswärtigen Amts sind diese Vorgänge konkret dokumentiert? 2. Auf welche Art und Weise wurden und werden derartige Erlasse im Auswärtigen Amt für gewöhnlich kommuniziert? In welchen Akten im Auswärtigen Amt finden sich Unterlagen über eine derartige Kommunikation?	09.02.2005	*17.02.2005 zurückgestellt* 10.03.2005	 101

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 80 (neu)	3. Gab es im Hinblick auf die Einführung des „Fischer/Volmer-Erlasses“ Reaktionen aus anderen Ministerien, insbesondere aus dem Bundesministerium des Innern? Wenn ja, welche? Auf welchen Ebenen wurde kommuniziert und in welchen Akten im Auswärtigen Amt finden sich Unterlagen über eine derartige Kommunikation? 4. Wann und durch wen wurde der Führung des Auswärtigen Amts bekannt, dass es Missbräuche bei der Visaerteilung gab und wann wurde wie auf diese Mitteilungen reagiert? In welchen Akten im Aktenbestand des Auswärtigen Amts sind diese Vorgänge konkret dokumentiert? 5. Wie kam die Zusammenarbeit zwischen dem Auswärtigen Amt und der Firma RS Reise-Schutz AG, Weinsberg, im Hinblick auf den Vertrieb von „Reiseschutzpässen“ zustande? Wie war die Zusammenarbeit ausgestaltet und wurde das Unternehmen durch das Auswärtige Amt vor der Zusammenarbeit umfassend überprüft? In welchen Akten im Aktenbestand des Auswärtigen Amts sind die Vorgänge um die Zusammenarbeit mit der Firma RS Reise-Schutz AG, Weinsberg, konkret dokumentiert? 6. Welche Gründe haben dazu geführt, dass am 26. Oktober 2004 seitens des Staatssekretärs Jürgen Chrobog der „Volmer-Erlass“ durch einen neuen Erlass ersetzt wurde? In welchen Akten im Aktenbestand des Auswärtigen Amts sind die Vorgänge um die Ersetzung des „Fischer/Volmer-Erlasses“ durch den Erlass vom 26. Oktober 2004 konkret dokumentiert? 7. Trifft es zu, dass Mitarbeiter des Auswärtigen Dienstes wegen Straftaten belangt wurden oder gegen Mitarbeiter des Auswärtigen Dienstes wegen eventueller Straftaten ermittelt wird oder wurde? Welche Verfahren sind dem Auswärtigen Amt bekannt und in welchen Akten des Auswärtigen Amts werden derartige Vorgänge dokumentiert?			
81	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 8. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], insbesondere zu den Punkten I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung des Bundesministers des Auswärtigen, Joseph Fischer, als Zeugen.	09.02.2005	17.02.2005	51
82	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde,	09.02.2005	17.02.2005	52

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 82	– Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Unterlagen, die sich beziehen auf die tatsächliche oder mögliche Tätigkeit der Bundesdruckerei im Rahmen der Anfertigung von Dokumenten für so genannte Reiseschutzversicherungen, die im Visumserteilungsverfahren verwendet werden sollten oder verwendet wurden („Reiseschutzpass“, „travel voucher“ und vergleichbare Produkte) und dabei auch die Behördenkontakte, die im Zusammenhang mit dieser Tätigkeit stattgefunden haben bei der Bundesdruckerei GmbH.			
83	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Unterlagen, die sich beziehen auf die Tätigkeit von Dr. Ludger Volmer für die Bundesdruckerei und seine mittelbaren oder unmittelbaren Kontakte zur Bundesdruckerei im Zusammenhang mit der Anfertigung von Dokumenten für so	09.02.2005	17.02.2005	53

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 83	genannte Reiseschutzversicherungen, die im Visumserteilungsverfahren verwendet werden sollten oder verwendet wurden („Reiseschutzpass“, „travel voucher“ und vergleichbare Produkte), soweit es solche gegeben hat, bei der Bundesdruckerei GmbH.			
84	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. Februar 2005: Zur Aufklärung der Bedeutung des durch den ADAC und dessen Partnerorganisationen vertriebenen Carnet de Touriste für die Visumerteilungspraxis und die Entwicklung des Reise- und Besuchsverkehrs, insbesondere seiner Vertriebsstruktur, Funktion und eventueller missbräuchlicher Verwendung, wird Beweis erhoben durch Beiziehung der angefallenen Akten über das Carnet de Touriste beim ADAC.	10.02.2005	24.02.2005	54
85	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. Februar 2005: Zur Aufklärung der Bedeutung des durch den ADAC und dessen Partnerorganisationen vertriebenen Carnet de Touriste für die Visumerteilungspraxis und die Entwicklung des Reise- und Besuchsverkehrs, insbesondere seiner Vertriebsstruktur, Funktion und eventueller missbräuchlicher Verwendung, wird Beweis erhoben durch Vernehmung von Karl Rakerseder als Zeugen.	10.02.2005	24.02.2005	55
86	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Zur Erfüllung des Untersuchungsauftrags (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) wird die Bundesregierung gebeten, für den Untersuchungsausschuss alsbald einen Bericht zu erstellen, in dem für den Zeitraum seit Oktober 1998 die die Visaerteilung betreffenden Erlasse einschließlich etwaiger Ausführungsbestimmungen mindestens formal (von wann bis wann in Kraft, von wem wann veranlasst, von wem wann unterschrieben, wann verteilt) kurz dargestellt werden. Dem Bericht sollen die Erlasse usw. beigefügt werden. Alles soll dem Untersuchungsausschuss in einer für die öffentliche Verhandlung (Artikel 44 Abs. 1 Satz 1 GG) geeigneten Form zur Verfügung gestellt werden. Anmerkung: Der Zeitraum wurde anlässlich der 6. Sitzung am 24. Februar 2005 auf 1994 erweitert.	16.02.2005	24.02.2005	56
87	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Zur Erfüllung des Untersuchungsauftrags (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags)	16.02.2005	24.02.2005	57

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 87	wird die Bundesregierung gebeten, für den Untersuchungsausschuss alsbald einen Bericht zu erstellen, in dem für den Zeitraum seit Oktober 1998 das System der Reiseschutzversicherungen und des Reisebüroverfahrens dargestellt wird einschließlich der Zeitpunkte, wann welche Regelungen (und falls unterschiedlich, für welche der im Untersuchungsauftrag genannten diplomatischen Vertretungen) galt. Dem Bericht sollen etwaige Erlasse usw. beigefügt werden. Alles soll dem Untersuchungsausschuss in einer für die öffentliche Verhandlung (Artikel 44 Abs. 1 Satz 1 GG) geeigneten Form zur Verfügung gestellt werden.			
88	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Zur Erfüllung des Untersuchungsauftrags (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) wird die Bundesregierung gebeten, für den Untersuchungsausschuss alsbald einen Bericht zu erstellen, in dem für den Zeitraum seit Oktober 1998 die Anzahl der bei den im Untersuchungsauftrag namentlich genannten diplomatischen Vertretungen gestellten Anträge auf Visaerteilung und die Art der Erledigung dieser Anträge einschließlich der Konsultation deutscher Sicherheitsbehörden dargestellt werden. Dem Bericht sollen etwaige Erlasse usw. beigefügt werden. Alles soll dem Untersuchungsausschuss in einer für die öffentliche Verhandlung (Artikel 44 Abs. 1 Satz 1 GG) geeigneten Form zur Verfügung gestellt werden. Anmerkung: Der Zeitraum wurde anlässlich der 6. Sitzung am 24. Februar 2005 auf 1990 erweitert.	16.02.2005	24.02.2005	58
89	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags)	16.02.2005	24.02.2005	59

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 89	durch Beiziehung der Akten und Beiakten (einschließlich Beweismittelordner) des laut „SPIEGEL“ vom 7. Februar 2005 gegen einen Mitarbeiter des Bundesministeriums des Innern wegen des Verdachts der Bestechlichkeit geführten Ermittlungsverfahrens bei der Staatsanwaltschaft Berlin.			
90	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der Akten und Beiakten (einschließlich Beweismittelordner) des laut „SPIEGEL“ vom 7. Februar 2005 gegen einen Mitarbeiter des Auswärtigen Amts wegen des Verdachts der Beihilfe „zur Schleusung“ geführten Ermittlungsverfahrens bei der Staatsanwaltschaft Berlin.	16.02.2005	24.02.2005	60
91	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaft Berlin betreffend die strafrechtlichen Ermittlungen gegen den früheren Visa-Sachbearbeiter bei der deutschen Botschaft in Kiew, Fritz Grützmacher, einschließlich der Beweismittel, so auch dessen Handakte aus Kiew, bei der Staatsanwaltschaft Berlin.	16.02.2005	24.02.2005	61
92	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der in dem Artikel „Verhängnisvolle Botschaften“ in der „Süddeutschen Zeitung“ vom 11. Februar 2005 erwähnten Handakte des früheren Visa-Sachbearbeiters bei der deutschen Botschaft in Kiew, Fritz Grützmacher, beim Auswärtigen Amt.	16.02.2005	24.02.2005	62

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
93	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Hans-Joachim Stange, Referatsleiter im Bundesministerium des Innern, als Zeugen.	16.02.2005	24.02.2005	63
94	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Dr. Rüdiger Kass, Leiter der Abteilung BGS „Bundesgrenzschutz“ im Bundesministerium des Innern, als Zeugen.	16.02.2005	24.02.2005	64
95	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Günter Krause, Leiter Abteilung P „Polizeiangelegenheiten; Terrorismusbekämpfung“ im Bundesministerium des Innern, als Zeugen.	16.02.2005	24.02.2005	65
96	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Roland Wirlitsch, Vorsitzender Richter am Landgericht Dresden, als Zeugen.	16.02.2005	24.02.2005	66
97	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Staatsanwältin Elke Borkowski, Staatsanwaltschaft Dresden, als Zeugin.	16.02.2005	24.02.2005	67

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
98	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Thomas Spang, Landeskriminalamt Berlin, als Zeugen.	16.02.2005	24.02.2005	68
99	Schreiben des Obmanns der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschusses vom 16. Februar 2005 betreffend Aktennachforderung aus dem Bundesministerium des Innern zum Beweisbeschluss 15-10 (MAT A 18/1). Anmerkung: Ausführungsbeschluss A5	16.02.2005	17.02.2005	zu 10
100	Schreiben des Obmanns der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschusses vom 16. Februar 2005 betreffend Aktennachforderung aus dem Auswärtigen Amt zu den Beweisbeschlüssen 15-22 bis 15-25 (MAT A 5 bis MAT A 8). Anmerkung: Ausführungsbeschluss A6	16.02.2005	17.02.2005	zu 22 bis 25
101	Schreiben des Obmanns CDU/CSU-Fraktion vom 16. Februar 2005 betreffend die Konkretisierung der Anforderung der Akten des BGS aus dem Bundesministerium des Innern zum Beweisbeschluss 15-26 (MAT A 25). Anmerkung: Ausführungsbeschluss A7	16.02.2005	17.02.2005	zu 26
102	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], insbesondere Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung des Bundesministers des Innern, Otto Schily, als Zeugen.	16.02.2005	24.02.2005	69
103	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Fritz Grützmacher als Zeugen.	16.02.2005	24.02.2005	70

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
104	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Rechtsanwältin Alexandra Hagen, Köln, als Zeugin.	16.02.2005	24.02.2005 17.03.2005	71
105	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von N. N., Leiter bzw. Leiterin der Visastellen der im Untersuchungsauftrag genannten Auslandsvertretungen Moskau, Kiew, Tirana und Pristina im Untersuchungszeitraum 1999 bis 2004 als Zeugen.	16.02.2005	24.02.2005	72
106	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von N. N., BKA- und BGS-Verbindungsbeamte der im Untersuchungsauftrag genannten deutschen Auslandsvertretungen Moskau, Kiew, Tirana und Pristina im Untersuchungszeitraum 1999 bis 2004 als Zeugen.	16.02.2005	24.02.2005	73
107	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von N. N., BKA- und BGS-Verbindungsbeamte, die im November 2003 in der deutschen Botschaft in Algier tätig waren, als Zeugen.	16.02.2005	24.02.2005	74
108	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Zur Aufklärung der Bedeutung des durch den ADAC und dessen Partnerorganisationen vertriebenen Carnet de Touriste für die Visumerteilungspraxis und die Entwicklung des Reise- und Besuchsverkehrs, insbesondere seiner Vertriebsstruktur, Funktion und eventueller missbräuchlicher Verwendung, wird Beweis erhoben durch Vernehmung von Peter Meyer als Zeugen.	16.02.2005	24.02.2005	75

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
109	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Zur Aufklärung der Bedeutung des durch den ADAC und dessen Partnerorganisationen vertriebenen Carnet de Touriste für die Visumerteilungspraxis und die Entwicklung des Reise- und Besuchsverkehrs, insbesondere seiner Vertriebsstruktur, Funktion und eventueller missbräuchlicher Verwendung, wird Beweis erhoben durch Vernehmung von Otto Flimm als Zeugen.	16.02.2005	24.02.2005	76
110	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme des Untersuchungsausschusses zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu Punkt I des 2. Untersuchungsauftrags, wird das Bundesministerium des Innern gebeten, zu folgenden Fragen unverzüglich, spätestens bis zum 10. März 2005, schriftlich Stellung zu nehmen: 1. Wurde das Bundesministerium des Innern bei der Erarbeitung des „Fischer/Volmer-Erlasses“ (Erlass vom 3. März 2000) seitens des Auswärtigen Amts aktiv einbezogen? Wenn ja: In welchen Akten im Aktenbestand des Bundesministeriums des Innern sind diese Vorgänge konkret dokumentiert? 2. Wird das Bundesministerium des Innern bei der Erarbeitung derartiger Erlasse des Auswärtigen Amts, die die Innere Sicherheit berühren, für gewöhnlich eingebunden? Wenn ja: In welchen Akten im Bundesministerium des Innern finden sich Unterlagen über eine derartige Kommunikation zwischen den Ministerien? 3. Gab es nach der Einführung des „Fischer/Volmer-Erlasses“ Reaktionen aus dem Bundesministerium des Innern auf den Erlass? Wenn ja, welche? Auf welchen Ebenen wurde kommuniziert und in welchen Akten des Bundesministeriums des Innern finden sich Unterlagen über eine derartige Kommunikation? 4. Gab es allgemein im Hinblick auf die Veränderung der Visapolitik des Auswärtigen Amts nach 1998 Reaktionen aus dem Bundesministerium des Innern? Wenn ja, welche? Auf welchen Ebenen wurde kommuniziert und in welchen Akten des Bundesministeriums des Innern finden sich Unterlagen über eine derartige Kommunikation? 5. Wann und durch wen wurde der Führung des Bundesministeriums des Innern bekannt, dass es Missbräuche bei der Visumerteilung gab und wann wurde wie auf diese Mitteilungen reagiert? In welchen Akten des Bundesministeriums des Innern sind diese Vorgänge konkret dokumentiert?	16.02.2005	17.02.2005 *zurückgestellt* 10.03.2005	 102
111	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) umschriebenen Beweisthemen, werden die	16.02.2005	24.02.2005	77

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 111	Akten des Auswärtigen Amts beigezogen, in denen sich der Bericht einer Arbeitsgruppe des AA, BMI, BKA zur Untersuchung von Unregelmäßigkeiten in der Visaerteilung in der deutschen Botschaft in Tirana/Albanien mit dem Aktenzeichen VW 202 SV 4 VS-NfD befindet.			
112	Schreiben des Obmanns der SPD-Fraktion sowie des Obmanns der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschusses vom 16. Februar 2005: Unter Bezug auf die Ausschussdrucksachen Nr. 65 und 66 werden folgende Aktenzeichen gewünscht: Beim Auswärtigen Amt Referat 514/508: Az. m13-125 101-84/4, m2-125 202/6, m6-125 470-6/2, m6-125 470-6/12, m6-125 470-6/12 II (soweit von Oktober 1998 vorhanden). Anmerkung: Ausführungsbeschlüsse A8 und A9	16.02.2005	17.02.2005	zu 41 und 42
113	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN/Die Grünen im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu den Punkten I und II des Untersuchungsauftrags, durch Beiziehung der im Folgenden mit Aktenzeichen benannten Akten und Unterlagen der Referate A2/M2 und A6/M6 seit einschließlich 1994: Az. m13-125 001-8/2, m2-125 012/3, m2-125 012/4, m13-125 101-84/0, m13-125 101-84/1, m13-125 101-84/2, m2-125 200/2, m2-125 200/2 VI, m2-125 200-1/0, m2-125 201 UKR/0, m2-125 202/0, m2-125 202/2, m2-125 202/9, m6-125 466 UKR/0, m6-125 466 UKR/6, m6-125 470-6/0, m6-125 470-6/1, m6-125 470-6/19 beim Bundesministerium des Innern. Anmerkung: Ausführungsbeschluss A10	16.02.2005	24.02.2005	78
114	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu den Punkten I und II des Untersuchungsauftrags, durch Beiziehung der im Folgenden mit Aktenzeichen benannten Akten und Unterlagen des Referats 514/508 seit einschließlich 1994: Az. 202.00 SV/1, 350.34/12, 516.00/2, 516.20, 516.20 AHK, 516.20/20, 516.33, 516.33/4, 516.33/4 LKZ (bis 12/96 bei 516.80/2), 516.33/4-1 beim Auswärtigen Amt. Anmerkung: Ausführungsbeschluss A11	16.02.2005	24.02.2005	79

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
115	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu den Punkten I und II des Untersuchungsauftrags, durch Beiziehung der seit 1994 angelegten Akten RK 516.00/0 Reisebüros – allgemein, RK 516.33 Fälschung und Visumsmissbrauch – allgemein, RK 516.33 SE Visumsmissbrauch und Ermittlungsverfahren (Einzelvorgänge) bei der deutschen Botschaft in Kiew. Anmerkung: Ausführungsbeschluss A12	16.02.2005	24.02.2005	80
116	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu den Punkten I und II des Untersuchungsauftrags, durch Beiziehung der seit 1994 angelegten Akten mit dem Aktenzeichen RK 516.20/11-2 Zugangsregelung; Terminvergabe, RK 516.20/12 Carnet de Touriste, Reiseschutzpass; RK 516.20/14 Reisebüroverfahren; RK 516.33 Fälschung, Formulare, Etiketten, Missbrauch, Illegale Einreise, Schleuser bei der deutschen Botschaft in Moskau. Anmerkung: Ausführungsbeschluss A13	16.02.2005	24.02.2005	81
117	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu den Punkten I und II des Untersuchungsauftrags, durch Beiziehung der Protokolle der Sitzungen des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe aus dem Jahr 2000, die sich mit der Visumsvergabepraxis des Auswärtigen Amts beschäftigen.	16.02.2005	24.02.2005	82
118	Schreiben des Obmanns der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 23. Februar 2005 betreffend die Terminplanung des Zeugen Bundesminister des Auswärtigen, Joseph Fischer.	23.02.2005	24.02.2005	–

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
119	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 23. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Martin Kobler als Zeugen.	23.02.2005	10.03.2005	91
120	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 23. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Achim Schmillen als Zeugen.	23.02.2005	10.03.2005	92
121	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 23. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Ministerialdirigentin Helga Schmid als Zeugin.	23.02.2005	10.03.2005	93
122	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 23. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von N. N., Leiter Dezernat I, „Polizeiaufgaben“ Bundesgrenzschutzdirektion, als Zeugen.	23.02.2005	10.03.2005	94
123	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 23. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der Akten und Beiakten (einschließlich Beweismittelordner) des beim Landgericht Offenburg im Jahr 2001 durchgeführten Strafverfahrens, in dem der 31-jährige Hauptbeschuldigte im September 2001 wegen „Einschleusens von Ausländern“ zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr und acht Monaten, ausgesetzt zur Bewährung, verurteilt wurde (siehe FOCUS vom 21. Februar 2005), bei der Staatsanwaltschaft Offenburg und dem Landgericht Offenburg.	23.02.2005	10.03.2005	95

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
124	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 23. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Martin Lohkamp als Zeugen. Anmerkung: Es handelte sich um Roland Lohkamp.	23.02.2005	10.03.2005	96 (NEU)
125	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 23. Februar 2005: Die Bundesregierung wird gebeten, dem Untersuchungsausschuss die Äußerungen der Sprecher des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums des Innern sowie des Regierungssprechers, die sie in der Woche vom 14. bis 19. Februar 2005 öffentlich zum Gegenstand dieser parlamentarischen Untersuchung gemacht haben, in Schriftform zur Verfügung zu stellen.	23.02.2005	10.03.2005	97
126	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 23. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Anhörung des Richters am Landgericht Köln, Wolfgang Schmitz-Justen.	23.02.2005	24.02.2005	83
127	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 23. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung des Urteils der 2. Großen Strafkammer – Jugendkammer des Landgerichts Dresden vom 12. Juli 2002 und der Anklageschrift in dem Strafverfahren Az. 2 KLs 424 Js 37047/01 bei der Staatsanwaltschaft Dresden.	23.02.2005	24.02.2005	84

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
128	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 23. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]) insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der Organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Anhörung von PHM Detlev Kunze als Zeugen.	23.02.2005	24.02.2005	85
129	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 23. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Anhörung von POK Oliver Runte als Zeugen.	23.02.2005	24.02.2005	86
130	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 23. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde,	23.02.2005	24.02.2005	87

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 130	– Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Anhörung von POM in Anja Konrad als Zeugin.			
131	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 23. Februar 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]) insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Anhörung von PHM Maik Hövelmeier als Zeugen.	23.02.2005	24.02.2005	88
132	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 28. Februar 2005: Der Beweisantrag aus Ausschussdrucksache 61 (Anhörung des Vorsitzenden Richters am Landgericht Memmingen in dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 1 KLs 27 Js 3895/02), Beweisbeschluss 15-38, wird zurückgenommen.	01.03.2005	02.03.2005	89
133	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 28. Februar 2005: Der Beweisantrag aus Ausschussdrucksache 63 (Anhörung der ermittelnden Beamten der Staatsanwaltschaft Memmingen in dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 1 KLs 27 Js 3895/02), Beweisbeschluss 15-40, wird dahin gehend konkretisiert, dass nur der ermittelnde Staatsanwalt und Sitzungsvertreter, Wolfgang Maier, als Zeuge geladen wird.	01.03.2005	02.03.2005	90
134	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 3. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere	03.03.2005	10.03.2005	98

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlos-sen/*behan-delt* am	soweit BB 15-
noch 134	darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der Videoaufzeichnung mit Observationsaufnahmen, in der für das Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 100 Js 147/01 Vorbereitungsverhandlungen für Schleusungen dokumentiert sind, bei der Staatsanwaltschaft Köln.			
135	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 3. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Anhörung des Oberstaatsanwalts am Landgericht Münster Wolfgang Schwer. Anmerkung: Während der 8. Sitzung am 10. März 2005 um folgende Zeugen erweitert: N. N. Vorsitzender Richter, N. N. Berichterstatter, N. N. Beamter oder Beamte der Staatsanwaltschaft, die in der Hauptverhandlung zugegen waren.	03.03.2005	10.03.2005 10.03.2005 17.03.2005	99 99 99 (neu)
136	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 3. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder	03.03.2005	10.03.2005	100

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 136	anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der Anklageschrift und des Urteils des Strafverfahrens mit dem Aktenzeichen 3 KLs 42 Js 84/02 – bei der Staatsanwaltschaft Münster und dem Landgericht Münster.			
137	Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 4. März 2005: Zur Ausführung des Beweisbeschlusses 15-14 werden zusätzlich zu den bereits eingetroffenen folgende Aktenzeichen bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht gewünscht: Az. Q 32-71.30 (17755) sowie Q 32-71.30 (17878). Anmerkung: Ausführungsbeschluss A14	04.03.2005	10.03.2005	zu 14
138	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung des Urteils und der Anklageschrift in dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 154 Js 56510/00 sowie der Anklageschriften in den Strafverfahren Az. 154 Js 55457/02 und 610 Js 15804/02 bei der Staatsanwaltschaft Dresden.	09.03.2005	17.03.2005	103
139	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere	09.03.2005	17.03.2005	104

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 139	darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung des Urteils und der Anklageschrift in dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 102 Js 4344/00 bei der Staatsanwaltschaft Leipzig.			
140	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung des Urteils und der Anklageschrift in dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 810 Js 17222/02 bei der Staatsanwaltschaft Chemnitz.	09.03.2005	17.03.2005	105
141	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden (Punkt I des Untersuchungsauftrags)	09.03.2005	17.03.2005	106

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 141	durch Beiziehung des Berichts der Staatsanwaltschaft Görlitz über einen sprunghaften Anstieg von Schleusungsverfahren im Zusammenhang mit der Beihilfe zur Vorlage gefälschter Visa im Jahr 2001 beim Staatsminister der Justiz des Landes Sachsen.			
142	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der Anklageschrift in dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 340 Js 4871/02 bei der Staatsanwaltschaft Zwickau.	09.03.2005	17.03.2005	107
143	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Dr. Martin Schäfer als Zeugen.	09.03.2005	17.03.2005	108
144	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Ernst-Jörg von Studnitz als Zeugen.	09.03.2005	17.03.2005	109
145	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Dr. Hans-Friedrich von Ploetz als Zeugen.	09.03.2005	17.03.2005	110

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
146	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss 9. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Hans-Peter Annen als Zeugen.	09.03.2005	17.03.2005	111
147	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Jürgen Engel als Zeugen.	09.03.2005	17.03.2005	112
148	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Susanne Fries-Gaier als Zeugin.	09.03.2005	17.03.2005	113
149	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Clemens Kroll als Zeugen.	09.03.2005	17.03.2005	114
150	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Martin Huth als Zeugen.	09.03.2005	17.03.2005	115
151	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags)	09.03.2005	17.03.2005	116

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 151	durch Vernehmung von Bernd Westphal als Zeugen.			
152	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung des Vermerks des Bundeskriminalamtes vom 18. September 2001 zur Schleuserkriminalität beim Bundeskriminalamt.	09.03.2005	17.03.2005	117
153	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung des Berichts der Bezirksregierung Köln vom 8. November 2001 an das Innenministerium Nordrhein-Westfalen, in dem konkrete Hinweise auf die kriminelle Nutzung von Besuchsvisa zur illegalen Erwerbstätigkeit gegeben werden, einschließlich der dem Bericht der Bezirksregierung zugrunde liegenden Vorgänge und der im Innenministerium Nordrhein-Westfalen im Zusammenhang mit diesem Bericht entstandenen Vorgänge beim Innenministerium Nordrhein-Westfalen.	09.03.2005	17.03.2005	118

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
154	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Dr. Eberhardt Heyken als Zeugen.	09.03.2005	17.03.2005	119
155	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und II des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 im Bundeskanzleramt eingegangenen Berichte des BND – einschließlich aller vom Zeugen Hans-Josef Beth in seiner Vernehmung am 24. Februar 2005 erwähnten –, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen beim Bundeskanzleramt mit der Bitte, diese beim BND zu beschaffen, soweit sie im Bundeskanzleramt nicht mehr vorhanden sind.	09.03.2005	17.03.2005	120
156	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde,	09.03.2005	17.03.2005	121

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 156	– Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und II des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der seit Oktober 1998 erstellten Berichte des BND-Residenten in Kiew beim Bundeskanzleramt mit der Bitte, diese beim BND zu beschaffen, soweit sie im Bundeskanzleramt nicht vorhanden sind und soweit sie dem Untersuchungsausschuss bisher nicht vorgelegt worden sind.			
157	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und II des Untersuchungsauftrags) wird das Bundeskanzleramt gebeten, dem Untersuchungsausschuss einen Bericht zu geben über die seit Oktober 1998 beim Bundeskanzleramt eingegangenen Berichte des BND unter Angabe, welche davon vernichtet worden sind.	09.03.2005	17.03.2005	122
158	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 8. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], insbesondere Punkt I und III des Untersuchungsauftrages)	09.03.2005	17.03.2005	123

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 158	durch Vernehmung von Hans-Hermann Tirre, Dezernent im Rhein-Erft-Kreis, als Zeugen.			
159	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu Punkt II und zur Klärung der Frage, welche Vorgaben im Untersuchungszeitraum in Kiew für die Erteilung von Visa gemacht wurden, ob es in diesem Zeitraum zu Visumserschleichungen gekommen ist und wie darauf reagiert wurde, wird Beweis erhoben durch Vernehmung von Roland Schißau, Referent der Rechts- und Konsularabteilung der Botschaft in Kiew als Zeugen.	10.03.2005	17.03.2005	124
160	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu Punkt II. und zur Klärung der Frage, welche Vorgaben im Untersuchungszeitraum vor 1998 in Kiew für die Erteilung von Visa gemacht wurden, ob es in diesem Zeitraum zu Visumserschleichungen gekommen ist und wie darauf reagiert wurde, wird Beweis erhoben durch Vernehmung von Nikolai von Schoepff, ehemaliger Referent der Rechts- und Konsularabteilung der Botschaft in Kiew, als Zeugen.	10.03.2005	17.03.2005	125
161	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu Punkt II und zur Klärung der Frage, welche Vorgaben im Untersuchungszeitraum vor 1999 in Kiew für die Erteilung von Visa gemacht wurden, ob es in diesem Zeitraum zu Visumserschleichungen gekommen ist und wie darauf reagiert wurde, wird Beweis erhoben durch Vernehmung von Dr. Oliver Schnakenberg, ehemaliger Referent der Rechts- und Konsularabteilung der Botschaft in Kiew, als Zeugen.	10.03.2005	17.03.2005	126
162	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005: Zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu Punkt II und zur Klärung	10.03.2005	17.03.2005	127

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 162	der Frage, welche Vorgaben im Untersuchungszeitraum vor 1999 in Kiew für die Erteilung von Visa gemacht wurden, ob es in diesem Zeitraum zu Visumserschleichungen gekommen ist und wie darauf reagiert wurde, wird Beweis erhoben durch Vernehmung von Anita Ohl-Meyer, ehemalige Leiterin der Visastelle der Botschaft in Kiew, als Zeugin.			
163	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung des Erlasses oder der Erlasse des Auswärtigen Amts aus dem Jahr 1999, die Veränderungen im Visumserteilungsverfahren hinsichtlich Bulgariens anordneten beim Auswärtigen Amt.	16.03.2005	31.03.2005	129
164	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der Berichte, die dem Bundeskriminalamt über D. H. zugegangen sind, und der Berichte und Unterrichtungen, die das Bundeskriminalamt insoweit gegenüber dem Bundesministerium des Innern bzw. dem Auswärtigen Amt oder der deutschen Botschaft in Sofia vorgenommen hat, beim Bundeskriminalamt.	16.03.2005	31.03.2005	130

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
165	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der Berichte und Unterlagen, die der deutschen Botschaft in Sofia und dem Auswärtigen Amt über D. H. vorliegen beim Auswärtigen Amt. Die Unterlagen sollen auch umfassen, die Visumsakten, bei denen D. H. als Einlader oder Person, die eine Verpflichtungserklärung für Antragsteller, die bei der deutschen Botschaft in Sofia ein Visum beantragt haben, aufgetreten ist.	16.03.2005	31.03.2005	131
166	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der Berichte und Unterlagen, die dem Bundesgrenzschutz über D. H. vorliegen und der von Seiten des Bundesgrenzschutzes über D. H. vorgenommenen Unterrichtungen anderer öffentlicher Stellen beim Bundesgrenzschutz.	16.03.2005	31.03.2005	132

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
167	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der Akten und Unterlagen des gegen D. H. wegen des Verdachts des Kindesmissbrauchs im Zeitraum 1999/2000 geführten strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens bei der Staatsanwaltschaft Halle.	16.03.2005	31.03.2005	133
168	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Martina Nibbeling-Wrießnig, Auswärtiges Amt, als Zeugin.	16.03.2005	31.03.2005	134
169	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von N. N., der oder die BND-Residenten an der deutschen Botschaft in Kiew seit 1998, als Zeugen.	16.03.2005	31.03.2005	135
170	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von N. N., zuständiger Referatsleiter im BKA für die Einstellung von Sicherheitshinweisen zu bestimmten Personen in das Schengener Informationssystem (SIS), als Zeugen.	16.03.2005	31.03.2005	136

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
171	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. März 2005: Terminierung des Zeugen Bundesminister des Auswärtigen, Joseph Fischer.	16.03.2005	31.03.2005	–
172	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. März 2005: Terminierung des Zeugen Staatsminister a. D. Dr. Ludger Volmer.	16.03.2005	31.03.2005	–
173	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. März 2005: Für die Sitzung zum Thema „Botschaft Kiew“ am 21. April 2005 und dem/den folgenden Sitzungstag/en schlagen wir vor, die nachfolgend benannten Zeugen zu vernehmen. Die Reihung folgt aus dem zeitlichen Einsatz und aus der Funktion der Zeugen. 21. April 2005: 1. Anita Ohl-Meyer, 2. Nikolai von Schoepff, 3. Dr. Oliver Schnakenberg, 4. Bernd Westphal, 5. Klara Hoppmann, 6. Susanne Fries-Gaier, 7. Matthias von Kummer 25. April 2005: 8. Regina Mittner-Robinson, 9. Claudia Holoch, 10. Roland Schißau, 11. Claus Peter Leber, 12. Dr. Martin Schäfer, 13. Martin Huth, 14. Matthias von Kummer, 15. Botschafter Dietmar Gerhard Stüdemann. Für die Sitzung am 14. April 2005, bei der auf Wunsch von Eckhart von Klaeden Zeugen der BGS-Direktion Koblenz gehört werden sollen, wird vorgeschlagen: LKD a. D. Helmut Sipple und LtdPD Ludwig Rippert zu laden, die in der angegebenen Zeit Leiter des Dezernats I der Bundesgrenzschutzdirektion waren (vgl. BB 15-94).	16.03.2005	–	–
174	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung des Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu II., durch Beiziehung der mit Aktenzeichen benannten sowie gegebenenfalls weiterer einschlägiger Akten und Unterlagen der Bundesgrenzschutzdirektion, die die Arbeit von Dokumentenberatern in der Ukraine betreffen und die im Untersuchungszeitraum seit 1994 bis Oktober 1998 entstanden sind: BGSDIR I 2 18 20 05 GVB UKR beim Bundesgrenzschutz.	16.03.2005	31.03.2005	137
175	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. März 2005: Zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], insbesondere zur Klärung der Frage, welche Vorgaben im Untersuchungszeitraum insbesondere in Kiew für die	16.03.2005	31.03.2005	138

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 175	Erteilung von Visa gemacht wurden, ob es in diesem Zeitraum zu Visumserschleichungen gekommen ist und wie darauf reagiert wurde, wird Beweis erhoben durch Vernehmung von Claudia Holoch, ab August 2002 Mitarbeiterin in der Visastelle der Botschaft in Kiew als Zeugin.			
176	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung des Berichts der Grenzschutzdirektion Koblenz vom 14. Februar 2002 (Az. I 11 – 18 12 04 – 07) bei der Grenzschutzdirektion Koblenz.	16.03.2005	31.03.2005	139
177	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Eckehart Wache als Zeugen.	16.03.2005	31.03.2005	140
178	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von N. N., Leiter „Zentralstelle zur Bekämpfung der unerlaubten Einreise- und Schleusungskriminalität“ im Dezernat I, „Polizeiaufgaben“ der Bundesgrenzschutzdirektion als Zeugen, soweit dieser nicht zugleich Leiter Dezernat I ist.	16.03.2005	31.03.2005	141

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
179	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Staatsanwältin Bettina Ball, Staatsanwaltschaft Dresden, als Zeugin.	16.03.2005	17.03.2005	128
180	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. März 2005: Zur Ausführung des Beweisbeschlusses 15-5 wird mitgeteilt, dass zusätzlich zu den bereits gelieferten Akten, die unter dem Aktenzeichen m2-125 020/1 geführte Akte „Erfahrungsaustausch der Ausländerbehörden von Großstädten“ beim Bundesministerium des Innern beigezogen werden soll. Anmerkung: Ausführungsbeschluss A15	16.03.2005	31.03.2005	zu 5
181	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 17. März 2005: In Ausführung der in der letzten Sitzung einvernehmlich beschlossenen Konkretisierung des am 27. Januar 2005 beschlossenen Arbeitsplanes werden für die Sitzungen des Untersuchungsausschusses am 31. März 2005 und 14. April 2005 folgende bereits beschlossene Zeugen terminiert: 31. März 2005 (Thema: Verfahren vor dem LG Dresden und dem LG Münster): Roland Wirlitsch, Richter am LG Dresden; Elke Borkowski, Staatsanwältin in Dresden; Wolfgang Schweer, Staatsanwalt in Münster 14. April 2005 (Thema: Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden): N. N. Leiter des Dezernats I der Bundesgrenzschutzdirektion.	17.03.2005	17.03.2005 31.03.2005	–
182	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 17. März 2005: Für die Sitzungen des Untersuchungsausschusses, die sich mit der Botschaft in Kiew beschäftigen, werden folgende Terminierungen vorgeschlagen: 21. April 2005: Dr. Oliver Schnakenberg, Klara Hoppmann, Susanne Fries-Gaier, Bernd Westphal 25. April 2005: Fritz Grützmacher, Dr. Martin Schäfer, Martin Huth, Regina Mittner-Robinson, Claudia Holoch, Matthias von Kummer 2. Mai 2005: Roland Schißau, Claus Peter Leber, N. N. BND-Resident in Kiew, Dr. Eberhard Heyken, Dietmar Gerhard Stüdemann.	17.03.2005	17.03.2005 31.03.2005	

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
183	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 22. März 2005: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) umschriebenen Beweisthemen durch Beiziehung der Akten des Auswärtigen Amts, in denen sich die Berichte über die Inspektionen befinden, die an den deutschen Auslandsvertretungen in folgenden Staaten seit 1998 durchgeführt worden sind: Ukraine, Russland, Weissrussland, China, Albanien, Bosnien, Türkei, Marokko, Somalia, Nigeria, Äthiopien, Pakistan, Argentinien, Kuba und Sri Lanka.	22.03.2005	31.03.2005	142
184	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 22. März 2005: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) umschriebenen Beweisthemen durch Beiziehung der Akten des Bundesministeriums des Innern, in denen sich alle Vorberichte und Teilausarbeitungen des „Wostok-Berichts“ befinden.	22.03.2005	31.03.2005	143
185	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 22. März 2005: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) umschriebenen Beweisthemen durch Beiziehung der Akten des Auswärtigen Amts, in denen sich Unterlagen zu den Reisen vom Bundesminister des Auswärtigen, Joseph Fischer, in die Ukraine befinden.	22.03.2005	31.03.2005	144
186	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 30. März 2005: Zur Aufklärung der Beteiligung der ELVIA Reiseversicherungs-Gesellschaft AG am System der Reiseschutzpässe, die in vielen Fällen Voraussetzung der Visaerteilung und damit bedeutsam für die Visumerteilungspraxis war, wird Beweis erhoben durch Beiziehung der über den Reiseschutzpass angefallenen Akten bei der ELVIA Reiseversicherungs-Gesellschaft AG.	31.03.2005	15.04.2005	145
187	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 30. März 2005: Zur Aufklärung der Bedeutung des durch die HanseMerkur Versicherungsgruppe vertriebenen Travel Care Pass für die Visumerteilungspraxis	31.03.2005	15.04.2005	146

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 187	und die Entwicklung des Reise- und Besuchsverkehrs, insbesondere seiner Vertriebsstruktur, Funktion und eventueller missbräuchlicher Verwendung, wird Beweis erhoben durch Beiziehung der angefallenen Akten über den Travel Care Pass bei der HanseMerkur Versicherungsgruppe.			
188	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 30. März 2005: Zur Aufklärung der Beteiligung der Allianz AG am System der Reiseschutzpässe, die in vielen Fällen Voraussetzung der Visumerteilung und damit bedeutsam für die Visumerteilungspraxis war, wird Beweis erhoben durch Beiziehung der über den Reiseschutzpass angefallenen Akten bei der Allianz AG.	31.03.2005	15.04.2005	147
189	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 31. März 2005: Zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu den Punkten I und II des Untersuchungsauftrags, insbesondere zur Klärung der Frage, welche Vorgaben im Untersuchungszeitraum für die Erteilung von Visa gemacht wurden, ob es in diesem Zeitraum zu Visumserschleichungen gekommen ist und wie darauf reagiert wurde, wird Beweis erhoben durch Vernehmung von Dr. Gunter Pleuger als Zeugen.	31.03.2005	15.04.2005	148
190	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 30. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags)	31.03.2005	15.04.2005	149

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 190	durch Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Protokolle des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, beim Deutschen Bundestag.			
191	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 30. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Axel Weishaupt als Zeugen.	31.03.2005	15.04.2005	150
192	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 30. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Christian Nesyt als Zeugen.	31.03.2005	15.04.2005	151
193	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 30. März 2005: Die Bundesregierung wird gebeten, dem Untersuchungsausschuss die „schriftliche Chronologie der Ereignisse“ zur Verfügung zu stellen, die im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 11. Februar 2004 erbeten worden war (MAT A 29, vgl. Protokoll-Nr. 15/29, S. 52).	31.03.2005	15.04.2005	152
194	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 30. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags)	31.03.2005	15.04.2005	153

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 194	durch Beiziehung der Akten des abgeschlossenen Verfahrens 76 Js 1486/04 bei der Staatsanwaltschaft Berlin.			
195	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 30. März 2005: Die Bundesregierung wird gebeten, dem Untersuchungsausschuss die Äußerungen der Sprecher des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums des Innern sowie des Regierungssprechers, die sie in der Zeit vom 20. Februar 2005 bis zum 31. März 2005 öffentlich zum Gegenstand dieser parlamentarischen Untersuchung gemacht haben, in Schriftform zur Verfügung zu stellen.	31.03.2005	15.04.2005	154
196	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 30. März 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Anhörung von vom Land Berlin zu benennender Personen, die den Untersuchungsausschuss über die in der Anlage des Schreibens der Senatsverwaltung für Justiz vom 14. März 2005 (Geschäftszeichen II C 2 – 3133 E-IV-95/2005; MAT B 1/10) genannten Verfahren der Staatsanwaltschaft Berlin, soweit als Ausgangsland Russland, Weißrussland, Kirgisistan, Moldawien und die Ukraine bezeichnet werden, informieren können.	31.03.2005	15.04.2005	155
197	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 31. März 2005: Zur Aufklärung der Praxis der Anerkennung von Verpflichtungserklärungen durch die Stadt Köln in den Jahren 2000 bis 2002, die in vielen Fällen Voraussetzung der Visumerteilung und damit bedeutsam für die Visumerteilungspraxis war, wird Beweis erhoben durch Vernehmung von Peter-Michael Soénius als Zeugen.	31.03.2005	15.04.2005	156

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
198	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 31. März 2005: Zur Aufklärung der Praxis der Anerkennung von Verpflichtungserklärungen durch die Stadt Köln in den Jahren 2000 bis 2002, die in vielen Fällen Voraussetzung der Visaerteilung und damit bedeutsam für die Visumerteilungspraxis war, wird Beweis erhoben durch Vernehmung von Oberbürgermeister Fritz Schramma als Zeugen.	31.03.2005	15.04.2005	157
199	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 31. März 2005: Zur Konkretisierung des Arbeitsplanes des Ausschusses vom 27. Januar 2005 und zur Terminierung von Zeugen unter Berücksichtigung der Anträge der Einsetzungsminderheit wird folgender Zeitplan vereinbart: 14. April 2005: Dr. Stephan Grabherr, Dr. Wolfgang Manig, Matthias von Kummer, Bernd Westphal, Roland Lohkamp, Dr. Gerhard Westdickenberg 21. April 2005: Martina Nibbeling-Wrießnig, Martin Kobler, Dietmar Gerhard Stüdemann, Dr. Gunter Pleuger, Dr. Ludger Volmer 25. April 2005: Bundesminister Joseph Fischer 2. Mai 2005: Eckehart Wache, Bernhard Falk, Thomas Spang, BKA (Verantwortlicher für die Einstellung in das SIS); BGS (Leiter der Zentralstelle zur Bekämpfung der unerlaubten Einreise- und Schleusungskriminalität/ Leiter Dezernat I) 12. Mai 2005: Reiseschutzversicherungen: ADAC (Otto Flimm, Peter Meyer, Karl Rakerseder), Allianz/ELVIA (N.N.); HanseMerkur (N. N.) 2. Juni 2005: Visumerteilungspraxis bei der Botschaft in Kiew (1): Anita Maria Ohl-Meyer, Nikolai von Schoepff, Dr. Oliver Schnakenberg, Klara Hoppmann, Susanne Fries-Gaier, Claus Peter Leber Vergleich Arbeitsvorschlag des Sekretariats vom März 2005 9. Juni 2005: Visumerteilungspraxis bei der Botschaft in Kiew (2): Fritz Grützmacher, Dr. Martin Schäfer, Martin Huth, Regina Mittner-Robinson, Claudia Holoch, Roland Schißau Vergleich Arbeitsvorschlag des Sekretariats vom März 2005 16. Juni 2005: Visumerteilungspraxis bei der Botschaft in Kiew (3): BND-Resident, Dr. Eberhard Heyken, Vergleich Arbeitsvorschlag des Sekretariats vom März 2005	31.03.2005	31.03.2005	–

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 199	Visumerteilungspraxis bei der Botschaft Tirana: Hans-Peter Annen, N. N. Visastellenleiter, BGS-Verbindungsbeamte(r), BKA-Verbindungsbeamte(r) 22. Juni 2005: Visumerteilungspraxis bei der Botschaft Moskau: Ernst-Jörg von Studnitz, Dr. Hans-Friedrich von Ploetz, Maria Friedrich-Boerger (Visastelle), BGS-Verbindungsbeamte(r), BKA-Verbindungsbeamte(r), Visumerteilungspraxis im Verbindungsbüro Pristina: Jürgen Engel, N.N. Visastellenleiter, N.N. BGS (UNMIK)-Mitarbeiter 30. Juni 2005: Auswärtiges Amt: Dr. Thomas Läufer, Achim Schmillen, Helga Schmid Bundesminsterium des Innern: Hans-Joachim Stange, Dr. Rüdiger Kass, Günter Krause 8. Juli 2005: Bundesminister Otto Schily. Die zu den benannten Themenkomplexen aufgeführten Zeugen können verändert, ersetzt oder ergänzt werden. Soweit die Sitzungen für die vorgesehene Beweisaufnahme nicht ausreichen, werden zusätzliche Sitzungstermine am Folgetag vorgesehen.			
200	Änderungsantrag der Mitglieder der Fraktionen CDU/CSU und FDP im 2. Untersuchungsausschuss vom 31. März 2005: Der von den Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgelegte Antrag vom 31. März 2005 wird wie folgt geändert: Zur Terminierung von Zeugen wird folgender Zeitplan vereinbart: 14. April 2005: Dr. Stephan Grabherr, Dr. Wolfgang Manig, Matthias von Kummer, Bernd Westphal 20. April 2005: Ernst-Jörg von Studnitz, Dietmar Gerhard Stüdemann, Roland Lohkamp, Dr. Gerhard Westdickenberg, 21. April 2005: Dr. Ludger Volmer, Dr. Gunter Pleuger, Martina Nibbeling-Wrießnig, Martin Kobler 25. April 2005 Bundesminister Joseph Fischer 2. Mai 2005: Kiew 1 12. Mai 2005: Kiew 2 2. Juni 2005: Kiew 3 9. Juni 2005: Moskau	31.03.2005	31.03.2005	–

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 200	16. Juni 2005: weitere Botschaften 30. Juni 2005: Reiseschutzversicherungen 8. Juli 2005: Bundesminister Otto Schily.			
201	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 6. April 2005: Die Bundesregierung wird gebeten, dem Untersuchungsausschuss die Äußerungen der Sprecher der Bundesregierung, die sie in der Zeit vom 1. April 2005 bis zum 6. April 2005 öffentlich zum Gegenstand dieser parlamentarischen Untersuchung gemacht haben, in Schriftform zur Verfügung zu stellen.	06.04.2005	15.04.2005	158
202	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 6. April 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von N. N., die Bediensteten aus dem Verantwortungsbereich der Bundesregierung, die seit Oktober 1998 Sonderinspektionen an den deutschen Botschaften in Kiew und Minsk durchgeführt haben, als Zeugen.	06.04.2005	15.04.2005	159
203	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 6. April 2005: Zur Vorbereitung der Beweisaufnahme zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei Anwendung des geltenden Ausländerrechts und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in der Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und wie es ggf. zu solchen Missständen gekommen ist, ob es Hinweise auf solche Missstände gegeben hat, ggf. von wem und wann diese Hinweise gekommen sind, an wen diese Hinweise weitergeleitet wurden und wie ggf. innerhalb der Bundesregierung bestehende Meinungsunterschiede über die Anwendung des geltenden Ausländerrechts geregelt wurden, und wer sich dabei und aus welchen Gründen durchgesetzt hat (Punkt I und II des Untersuchungsauftrags) wird die Bundesregierung gebeten, dem Untersuchungsausschuss mitzuteilen, welche Sonderinspektionen an welchen deutschen Botschaften seit Oktober 1998 durchgeführt wurden und die Bediensteten aus dem Verantwortungsbereich der Bundesregierung zu benennen, die an den jeweiligen Inspektionen teilgenommen haben.	06.04.2005	15.04.2005	160

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
204	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 4. April 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]) durch Anhörung von Generalstaatsanwalt Dr. Georg Linden als Zeugen.	06.04.2005	15.04.2005	161
205	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 4. April 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]) durch Anhörung von Dr. Frank-Walter Steinmeier als Zeugen.	06.04.2005	15.04.2005	162
206	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 4. April 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]) durch Anhörung von Ernst Uhrlau als Zeugen.	06.04.2005	15.04.2005	163
207	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 4. April 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]) durch Anhörung von Staatssekretär Lutz Diwell als Zeugen.	06.04.2005	15.04.2005	164
208	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 4. April 2005: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) umschriebenen Beweisthemen, wird Beweis erhoben durch Beiziehung der Akten des Kabinett- und Parlamentsreferates des Bundeskanzleramtes seit dem Regierungswechsel 1998, die Informationen zu den Themen Visumvergabepraxis, Visummissbrauch, Schleuserkriminalität und Menschenhandel enthalten.	06.04.2005	15.04.2005	165
209	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 4. April 2005: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) umschriebenen Beweisthemen, wird Beweis erhoben	06.04.2005	15.04.2005	166

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 209	durch Beiziehung der Akten des Kabinett- und Parlamentsreferates des Auswärtigen Amts seit dem Regierungswechsel 1998, die Informationen zu den Themen Visumvergabepraxis, Visummissbrauch, Schleuserkriminalität und Menschenhandel enthalten.			
210	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 4. April 2005: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) umschriebenen Beweisthemen, wird Beweis erhoben durch Beiziehung der Akten des Kabinett- und Parlamentsreferates des Bundesministeriums des Innern seit dem Regierungswechsel 1998, die Informationen zu den Themen Visumvergabepraxis, Visummissbrauch, Schleuserkriminalität und Menschenhandel enthalten.	06.04.2005	15.04.2005	167
211	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 4. April 2005: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) umschriebenen Beweisthemen, wird Beweis erhoben durch Beiziehung der Akten beim Bundeskanzleramt seit dem Regierungswechsel 1998, die die Auswertung der Ausgangsberichterstattung der Nachrichtendienste und Sicherheitsdienste des Bundes zu den Themengebieten Visummissbrauch und Schleuserkriminalität beinhalten. Den Akten ist ein Akten- und Inhaltsverzeichnis beizufügen.	06.04.2005	15.04.2005	168
212	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 4. April 2005: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) umschriebenen Beweisthemen, wird Beweis erhoben durch Beiziehung der Akten beim Bundesministerium des Innern seit dem Regierungswechsel 1998, die die Auswertung der Ausgangsberichterstattung der Nachrichtendienste und Sicherheitsdienste des Bundes zu den Themengebieten Visummissbrauch und Schleuserkriminalität beinhalten. Den Akten ist ein Akten- und Inhaltsverzeichnis beizufügen.	06.04.2005	15.04.2005	169
213	Antrag der Mitglieder der SPD-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 6. April 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu Punkt II,	07.04.2005	15.04.2005	170

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 213	durch Beziehung der Akten des Auswärtigen Amts mit den Aktenzeichen RK 516.20 POL, RK 516.20/9 POL aus den Jahren 1986 bis 1992 und den Berichten der Sonderinspektionen über die Botschaft in Warschau aus den Jahren 1984 bis 1992.			
214	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 6. April 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu Punkt I, durch Vernehmung von Botschafterin Ursula Seiler-Albring als Zeugin.	07.04.2005	15.04.2005	171
215	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 6. April 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu Punkt I, durch Beiziehung der Haupt- und Beiakten des Strafverfahrens mit dem Aktenzeichen 200 Js 75986/96 bei der Staatsanwaltschaft Hannover.	07.04.2005	15.04.2005	172
216	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 6. April 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu Punkt I, durch Beiziehung der seit 1994 angefallenen Akten des Referats 508 des Auswärtigen Amts mit den Aktenzeichen 516.20 RUS, 516.20 UKR, 516.20/SB UKR, 516.20 ALB, 516.20 SCG beim Auswärtigen Amt.	07.04.2005	15.04.2005	173
217 (neu)	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 11. April 2005: Der „Beschluss 7 zum Verfahren, Fragerecht bei der Beweiserhebung“ wird wie folgt ergänzt: In Ziffer 2 wird folgender Satz angefügt: „Die SPD-Fraktion kann in der ersten Befragungsrunde die ihr zustehende Fragezeit auf die Dauer der Befragung durch den Vorsitzenden gemäß Ziffer 1 ausdehnen; die Fragezeit der übrigen Fraktionen verlängert sich dann entsprechend.“ Anmerkung: Um Begründung ergänzte Fassung ging am 28. April 2005 ein.	12.04.2005	20.04.2005	–

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
218	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 12. April 2005: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) umschriebenen Beweisthemen werden die durch die Beweisbeschlüsse des 2. Untersuchungsausschusses beizuziehenden Akten jeweils im Original vorgelegt. Zusätzlich wird dem Ausschuss eine fotokopierte Ausfertigung zur Verfügung gestellt.	12.04.2005	20.04.2005	–
219	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 12. April 2005: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) umschriebenen Beweisthemen wird Beweis erhoben durch Beiziehung der Akten beim Auswärtigen Amt seit dem Regierungswechsel 1998, in denen sich die Leitungsvorlagen (für Minister, Staatsminister, Staatssekretäre) befinden. Den Akten ist ein Akten- und Inhaltsverzeichnis beizufügen.	12.04.2005	20.04.2005	174
220	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 13. April 2005: Ton- und Filmaufnahmen der Anhörung von Bundesminister Joseph Fischer als Zeugen werden vorbehaltlich seiner Zustimmung gemäß § 13 Abs. 1 PUAG ausnahmsweise zugelassen.	13.04.2005	15.04.2005 20.04.2005	–
221	Antrag der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP im 2. Untersuchungsausschuss vom 13. April 2005: Bei öffentlichen Vernehmungen von Abgeordneten, politischen Beamten gemäß § 31 BRRG i. V. m. § 36 BBG, auch außer Dienst, Parlamentarischen Staatssekretären, Staatsministern und Mitgliedern der Bundesregierung als Zeugen sind ab sofort Ton- und Filmaufnahmen gemäß § 13 Abs. 1 PUAG zugelassen.	13.04.2005	15.04.2005 20.04.2005	–
222	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 14. April 2005: 1. Das Landgericht Köln wird gebeten zuzulassen, dass im Auftrage des 2. Untersuchungsausschusses der 15. Wahlperiode (Kosten: Deutscher Bundestag) die Hauptverhandlung (Beginn 2. Mai 2005) des Strafverfahrens gegen die Angeklagten A. B. und H. K. stenographisch aufgenommen wird, und einen dafür geeigneten Platz im Gerichtssaal zur Verfügung zu stellen. 2. Für den Fall einer entsprechenden Zustimmung des Landgerichts erfolgt eine entsprechende stenographische Aufnahme für den Untersuchungsausschuss.	14.04.2005	31.03.2005 15.04.2005 20.04.2005	–

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
223	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 19. April 2005: Grundsätzlich werden alle Akten der Bundesregierung in fotokopierter Ausfertigung angefordert. Die Bundesregierung wird gebeten, auf Wunsch eines Mitgliedes des Untersuchungsausschusses ein bestimmtes Dokument unverzüglich, in der Regel innerhalb eines Werktages, dem Untersuchungsausschuss im Original vorzulegen.	20.04.2005	20.04.2005	–
224	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 26. April 2005: Zur Aufklärung der Entwicklung des Reiseverkehrs zwischen dem Schengenraum und den MOE- sowie GUS-Staaten insbesondere unter Berücksichtigung der Einführung und Praxis des Carnet de Tourist als Instrument für Reiseerleichterungen an Auslandsvertretungen dieser Staaten (Untersuchungsauftrag, Bundestagsdrucksache 15/4552, Punkte I und II) wird Beweis erhoben durch Vernehmung von Bundesminister a. D. Dr. Klaus Kinkel und Bundesminister a. D. Manfred Kanther als Zeugen.	28.04.2005	13.05.2005	175
225	Änderungsantrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 29. April 2005: Der Beweisbeschluss 15-169 vom 15. April 2005 wird wie folgt geändert: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) umschriebenen Beweisthemen, wird Beweis erhoben durch Beiziehung der Akten beim Bundesministerium des Innern seit dem Regierungswechsel 1998, die die Auswertung der Ausgangsberichterstattung der Nachrichtendienste des Bundes zu den Themengebieten Visamissbrauch und Schleuserkriminalität beinhalten. Den Akten ist ein Akten- und Inhaltsverzeichnis beizufügen; sowie durch Beiziehung einer Übersicht über die noch nicht übersandten Akten beim Bundesministerium des Innern seit dem Regierungswechsel 1998, die die Auswertung der Ausgangsberichterstattung der Sicherheitsbehörden (BGS, BKA) des Bundes zu den Themengebieten Visamissbrauch und Schleuserkriminalität beinhalten.	29.04.2005	13.05.2005	176
226	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 4. Mai 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu Punkt I, durch Vernehmung von Staatssekretär a. D. Claus Henning Schapper als Zeugen.	06.05.2005	13.05.2005	177

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
227	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 4. Mai 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu Punkt I, durch Vernehmung von Dr. Friedrich Löper als Zeugen.	06.05.2005	13.05.2005	178
228	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 4. Mai 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu Punkt I, durch Vernehmung von Ministerialdirektor Dr. Gerold Lehnguth als Zeugen.	06.05.2005	13.05.2005	179
229	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 4. Mai 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere zu Punkt I, durch Vernehmung von Achim Hildebrandt als Zeugen.	06.05.2005	13.05.2005	180
230	Terminierungsvorschlag der SPD-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Mai 2005: Die eingebrachten Beweisanträge (Ausschussdrucksachen 226 bis 229) dienen der Abrundung der bisher aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern benannten Zeugen und damit der Vorbereitung der Sitzung mit Bundesminister Otto Schily am 8. Juli 2005. Unter der Zugrundelegung des Arbeitsplans des Untersuchungsausschusses und der beschlossenen Zeugen ergibt sich die Notwendigkeit zumindest noch zwei weitere Termine zu finden. Hierfür wird die Koalition Donnerstag, den 23. Juni 2005 und Freitag, den 1. Juli 2005 vorschlagen. Am 23. Juni 2005 ließe sich das Bild aus dem Sicherheitsbereich mit der Anhörung von Beamten aus dem Bundesministerium des Innern abrunden und zugleich der Termin vom 30. Juni vorbereiten. Am 1. Juli könnten – ähnlich der Anhörung von Bundesminister Joseph Fischer – weitere Zeugen der politischen Ebene gehört werden. Darüber hinaus ist bei Durchsicht der Zeugenliste aufgefallen, dass zu dem Themenkomplex Kiew nach derzeitiger Planung vier Personnen offen bleiben. Das sind Christian Nesyt, Dr. Clemens Kroll, Fritz Grützmacher und Dr. Axel Weishaupt. Nachdem für den 2. Juni 2005 bislang die Anhörung von nur drei Zeugen vorgesehen ist, könnten hier noch weitere Zeugen gehört werden.	10.05.2005	13.05.2005	–

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
231	Terminierungsvorschlag der CDU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 11. Mai 2005: Es wird gebeten, für den Vernehmungstermin 9. Juni 2005 als Zeugen zu laden, Polizeidirektor Bodo Kaping, BGS-Verbindungsbeamter Moskau, vom 1. September 2002 bis 14. November 2003 und Polizeidirektor Albert Meurer, BGS-Verbindungsbeamter in Moskau, seit 13. Oktober 2003 bis heute sowie Kriminalhauptkommissar Frank Hellmuth, BKA-Verbindungsbeamter in Moskau seit 2. Juli 2001 bis heute.	11.05.2005	13.05.2005	–
232	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Mai 2005: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) umschriebenen Beweisthemen, wird Beweis erhoben durch Beiziehung der Protokolle beim Auswärtigen Amt über die Direktorenkonferenzen des Auswärtigen Amts seit dem Regierungswechsel 1998. Den Akten ist ein Inhaltsverzeichnis beizufügen.	11.05.2005	02.06.2005	181
233	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 10. Mai 2005: Zur weiteren Aufhellung der im Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) umschriebenen Beweisthemen, wird Beweis erhoben durch Beiziehung der Protokolle beim Auswärtigen Amt über die Sitzungen der EU-Ratsarbeitsgruppe Visapolitik seit 1998. Den Akten ist ein Inhaltsverzeichnis beizufügen.	11.05.2005	02.06.2005	182
234	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 11. Mai 2005: Vorbehaltlich der Genehmigung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages werden zur Fortsetzung der Beweisaufnahme zusätzliche Sitzungen einberufen: 1. am Donnerstag, 23. Juni 2005 (Tagesordnung: Anhörung weiterer Zeugen aus dem Bundesministerium des Innern) 2. am Freitag, 1. Juli 2005 (Tagesordnung: Anhörung weiterer Zeugen, insbesondere der politischen Ebene). Der Präsident des Deutschen Bundestages wird ersucht, hierzu die Genehmigung zu erteilen.	12.05.2005	13.05.2005	–
235	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 11. Mai 2005: Vorbehaltlich der Genehmigung der Sitzungen durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages werden	12.05.2005	13.05.2005	–

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 235	1. am Donnerstag, 23. Juni 2005 die Zeugen Günter Krause, Rüdiger Kass, Hans-Joachim Stange, Friedrich Löper, 2. am Freitag, 1. Juli 2005 die Zeugen Bundesminister a. D. Dr. Klaus Kinkel, Bundesminister a. D. Manfred Kanther, Staatssekretär Lutz Diwell, Generalstaatsanwalt Dr. Georg Linden, Staatssekretär a. D. Claus Henning Schapper geladen.			
236	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 11. Mai 2005: 1. Der Vorsitzende belehrt die Zeugen zu Beginn der Zeugenvernehmung ausdrücklich darüber, dass sich ihre Aussagepflicht auf solche Fragen beschränkt, die auf Tatsachen gerichtet sind. 2. Falls ein Abgeordneter eine nicht auf Tatsachen gerichtete Frage wiederholt stellt, weist der Vorsitzende nochmals darauf hin, dass die Beantwortung einer solchen Frage nicht von der Aussagepflicht des Zeugen umfasst ist.	12.05.2005	–	–
237	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 11. Mai 2005: 1. Das Rechtsstaatsprinzip und der aus ihm folgende Anspruch auf ein faires Verfahren garantieren jedem Zeugen das Recht, anwaltliche Beratung in Anspruch zu nehmen oder sich anderweitig über seine Recht kundig zu machen. Er hat Anspruch auf angemessene Behandlung und Ehrenschutz. Diese Rechte zu achten, ist dem Ausschuss Verpflichtung. 2. Der Vorsitzende hat die Pflicht, Fragen oder sonstige Äußerungen gegenüber Zeugen, die diese verfassungsrechtlich verbürgten Verfahrensrechte in Frage stellen, zu unterbinden.	12.05.2005	–	–
238	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 12. Mai 2005: Die in der Sitzung am 2. Juni 2005 anzuhörenden Zeugen (vgl. Kurzprotokoll der Beratungssitzung vom 15. April 2005, S. 12) werden ergänzt um 1. Dr. Axel Weishaupt 2. Christian Nesyt 3. Dr. Clemens Kroll.	12.05.2005	13.05.2005	–
239	Benennung der Zeugen zur Zeugenterminierung für den 19. Mai 2005 der CDU/CSU-Fraktion: Wie in der Obleutebesprechung am 11. Mai 2005 besprochen, werden – nachdem wie gewünscht auf der Ebene der Fraktionsmitarbeiter Einvernehmen erzielt worden ist – für die vom Untersuchungsausschuss bereits mit Funktion beschlossenen Zeugen die folgenden Personen benannt:	19.05.2005		–

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 239	1. Botschaft in Tirana Neben dem bereits mit Namen beschlossenen Botschafter Hans-Peter Annen als Visastellenleiterin Iris Wilczoch (Visastellenleiterin vom 10. August 1998 bis 23. August 2001) und Thomas Weck (Visastellenleiter vom 20. August 2001 bis 8. August 2004) sowie Polizeihauptmeister Joachim Schaitel (Dokumentenberater des BGS in Tirana vom 7. März 2004 bis 6. Juli 2004) und BKA-Verbindungsbeamter Dominik Müller (als Verbindungsbeamter in Athen, Betreuer des Standorts Tirana in Nebenzuständigkeit mit Dienstreisen nach Albanien ab August 2003 bis Ende 2004). 2. Botschaft in Pristina Neben dem bereits namentlich beschlossenen Jürgen Engel die Leiterin der Visastelle Gabriele Funk (Februar 2003 bis Juli 2004).			
240	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 1. Juni 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Udo Hansen, Präsident Grenzschutzpräsidium Ost, als Zeugen.	01.06.2005	16.06.2005	183
241	Antrag der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 1. Juni 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags) durch Vernehmung von Michael Steiner, Leiter Abteilung 2 im Bundeskanzleramt von 1998 bis Ende 2001, als Zeugen.	01.06.2005	16.06.2005	184
242	Terminierungsvorschlag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 1. Juni 2005: Die bisher praktizierte enge Terminierung hat zu unzumutbaren Belastungen der Zeugen und Ausschussmitglieder geführt. Zur Neustrukturierung des Arbeitsplans des Ausschusses wird der Zeitplan deshalb wie folgt verändert: 16. Juni 2005: Achim Hildebrandt, Dr. Gerold Lehnguth, Bernhard Falk, Claus Henning Schapper 22. Juni 2005: Bernd Mützelburg, Ernst Uhrlau, Dr. Frank-Walter Steinmeier 8. Juli 2005: Bundesminister Otto Schily,. Die Anhörung der übrigen bereits benannten Zeugen werden zunächst zurückgestellt, der weitere Zeitplan wird in einer Beratungssitzung am oder nach dem 8. Juli 2005 festgelegt.	02.06.2005	–	–

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
243	Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 2. Juni 2005: 1. Die Termine zur Zeugeneinvernahme vom 9., 16., 22., 23. und 30. Juni 2005 sowie 8. Juli 2005 werden aufgehoben. Die Vernehmung weiterer Zeugen nach dem 2. Juni 2005 wird einstweilen ausgesetzt. 2. Das Ausschusssekretariat wird beauftragt, bis spätestens 29. Juli 2005 den Entwurf eines Sachstandsberichts vorzulegen.	02.06.2005	02.06.2005	–
244	Antrag an das Bundesverfassungsgericht vom 7. Juni 2005 auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.	07.06.2005	–	–
245	Schreiben des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Juni 2005 an Prof. Dr. Martin Morlok betreffend Verfahren über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung	08.06.2005	–	–
246	Antrag der FDP-Fraktion im 2. Untersuchungsausschuss vom 8. Juni 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]) durch Anhörung von Bernd Mützelburg als Zeugen.	08.06.2005	16.06.2005	185
247 (neu)	Antragserwiderung vom 13. Juni 2005 Prof. Dr. Martin Morlok an das Bundesverfassungsgericht	16.06.2005	–	–
248	Einstweilige Anordnung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juni 2005	15.06.2005	–	–
249	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 15. Juni 2005: Zur Aufklärung der Bedeutung des durch die Reise-Schutz AG angebotenen Reiseschutzpasses für die Visumerteilungspraxis und die Entwicklung des Reise- und Besuchsverkehrs, insbesondere seiner Vertriebsstruktur, Funktion und eventueller missbräuchlicher Verwendung, wird Beweis erhoben durch Vernehmung von 1. Hartwig Meyer 2. Dieter Schellenberg als Zeugen.	16.06.2005	16.06.2005	186
250	Antrag der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 2. Untersuchungsausschuss vom 15 Juni 2005: Zur Aufklärung der Bedeutung des durch die HanseMerkur Reiseversicherung AG angebotenen Travel Care Passes für die Visumerteilungspraxis und die Entwicklung des Reise- und Besuchsverkehrs, insbesondere seiner Vertriebsstruktur, Funktion und eventueller missbräuchlicher Anwendung, wird Beweis erhoben	16.06.2005	16.06.2005	187

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 250	durch Vernehmung von 1. Jörg Schumacher 2. Manfred Schoss als Zeugen.			
251	Antrag der Fraktion der CDU/CSU im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Juni 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552]), insbesondere darüber, ob seit Oktober 1998 bei der Anwendung des geltenden Ausländerrechts die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde und dabei insbesondere durch die Visumerteilungspraxis – gegen geltendes Recht oder internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen wurde, – Schwarzarbeit, Prostitution, Kriminalität – auch in Form der organisierten Kriminalität –, wie z. B. gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern, Frauenhandel oder terroristische Handlungen begünstigt oder befördert wurden oder – auf sonstige Weise die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder anderer Schengenstaaten beeinträchtigt oder gefährdet wurde (Punkt I des Untersuchungsauftrags) durch Beiziehung der Akten der Botschaft Rabat/Marokko, die in den Jahren 2000 und 2001 entstanden sind und die Anwendung des Visumrechts betreffen, soweit diese Akten die mögliche Erschleichung von Visa durch Antragstellergruppen wie insbesondere „Au-pair-Mädchen“ und „Zirkusartisten“ beinhalten, beim Auswärtigen Amt	16.06.2005	16.06.2005	188
252	Antrag der Fraktion der CDU/CSU im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Juni 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags), durch Beiziehung derjenigen Leitungsunterlagen, die in der mit Schreiben des Auswärtigen Amts vom 3. Juni 2005 dem Untersuchungsausschuss übermittelten Liste der Leitungsvorgaben (MAT A 82/1) angekreuzt sind (Anlage), unter Beifügung auch der dort Fettgedruckten. Anmerkung: Ausführungsbeschluss A16	16.06.2005	16.06.2005	zu 174
253	Antrag der Fraktion der CDU/CSU im 2. Untersuchungsausschuss vom 16. Juni 2005: Es wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag (Bundestagsdrucksache 15/4285 in der Fassung der Beschussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 16. Dezember 2004 [Bundestagsdrucksache 15/4552], Punkt I und III des Untersuchungsauftrags)	16.06.2005	16.06.2005	189

A-Drs. Nr.	Art, Datum und Inhalt	Eingang/ verteilt am	beschlossen/*behandelt* am	soweit BB 15-
noch 253	durch Beiziehung der im Zusammenhang mit den deutsch-ukrainischen Regierungskonsultationen, die am 6. Dezember 2001 stattgefunden haben, entstandenen Akten und Unterlagen der Bundesregierung (Vor- und Nachbereitung) bei dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium des Innern und dem Bundeskanzleramt			
254	Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 17. Juni 2005 an den Vorsitzenden des 2. Untersuchungsausschusses: Für die Sitzung am 30. Juni 2005 wird gebeten, als Zeugen für die Allianz Versicherungs-AG Hartwig Meyer, im Falle seiner Verhinderung Dieter Schellenberg zu laden. Für die HanseMerkur Reiseversicherungs-AG soll Jörg Schumacher, im Falle seiner Verhinderung Manfred Schoss geladen werden. Die Ladung des Hauptbevollmächtigten der ELVIA Reiseversicherungsgesellschaft, Dr. Alois Weber, ist nicht erforderlich	17.06.2005	–	–
255	Schreiben des Abgeordneten Eckart von Klaeden, an den stellvertretenden Vorsitzenden des 2. Untersuchungsausschusses Volker Neumann, vom 15. Juni 2005 betreffend zitierte Äußerungen aus dem Obleutegespräch vom 1. Juni 2005 in der Antragserwiderungsschrift des Verfahrensbevollmächtigten des Untersuchungsausschusses Prof. Dr. Martin Morlok vom 13. Juni 2005	17.06.2005	–	–
256	Ausfertigung des Bundesverfassungsgerichts zur Entscheidung in Sachen der einstweiligen Anordnung	22.07.2005	–	–

II. Übersicht Beweis(vorbereitungs-)beschlüsse mit Bearbeitungsstand

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
1	1	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates 508/514, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, beim Auswärtigen Amt	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	AA 24.01.2005 MAT A 2 AA 02.03.2005 MAT A 2/1 AA 09.03.2005 MAT A 2/2 AA 09.03.2005 MAT A 2/3 AA 16.03.2005 MAT A 2/4
2	2	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates 509, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, beim Auswärtigen Amt	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	AA 24.01.2005 MAT A 3
3	3	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates 205, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, beim Auswärtigen Amt	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	AA 24.01.2005 MAT A 4

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
4	4	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Beauftragten für Migrations-, Asyl- und Visafragen, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, beim Auswärtigen Amt	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	AA 24.01.2005 MAT A 2-8
5	5	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates A2/M2, die Frage- der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, beim Bundesministerium des Innern	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	BMI 25.01.2005 MAT A 12 BMI 02.03.2005 MAT A 12/1 BMI 21.03.2005 MAT A 12/2 BMI 06.04.2005 MAT A 12/3 BMI 11.04.2005 MAT A 12/4 BMI 18.04.2005 MAT A 12/5

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
6	6	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates A6/M6, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, beim Bundesministerium des Innern	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	BMI 25.01.2005 MAT A 13 BMI 02.03.2005 MAT A 13/1 BMI 11.04.2005 MAT A 13/2 BMI 18.04.2005 MAT A 13/3
7	7	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates BGS II 2, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, beim Bundesministerium des Innern	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	BMI 25.01.2005 MAT A 15 BMI 02.03.2005 MAT A 15/1 BMI 21.03.2005 MAT A 15/2 BMI 06.04.2005 MAT A 15/3

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
8	8	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates BGS II 3, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, beim Bundesministerium des Innern	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	BMI 25.01.2005 MAT A 16 BMI 06.04.2005 MAT A 16/1
9	9	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates P I 1, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, beim Bundesministerium des Innern	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	BMI 25.01.2005 MAT A 17 BMI 06.04.2005 MAT A 17/1
10	10	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates P I 2, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, beim Bundesministerium des Innern	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	BMI (Wostok-Bericht) 25.01.2005 MAT A 9 BMI (Auszug Wostok-Bericht) 22.02.2005 MAT A 9/1 BMI 25.01.2005 MAT A 18 BMI 03.02.2005 MAT A 18/1

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
noch 10									BMI 02.03.2005 MAT A 18/2 BMI 06.04.2005 MAT A 18/3 BMI 11.04.2005 MAT A 18/4 BMI 18.04.2005 MAT A 18/5
11	11	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates P I 3, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, beim Bundesministerium des Innern	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	BMI 25.01.2005 MAT A 19 BMI 11.04.2005 MAT A 19/1
12	12	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates P I 4, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, beim Bundesministerium des Innern	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	BMI 25.01.2005 MAT A 20 BMI 11.04.2005 MAT A 20/1
13	13+14	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen der Referate VII B 4 und VII B 5, soweit diese die Frage der Zulassung der RS Reise-Schutz Versicherungs AG	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	BMF 25.01.2005 MAT A 10

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
noch 13		und die Ermittlungen gegen die RS-Reise-Schutz AG oder vergleichbare Unternehmen im Hinblick auf Verstöße gegen das KWG bzw. das VAG betreffen, beim Bundesministerium der Finanzen							
14	15+16	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen sowie der Rechtsnachfolgerin der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, soweit diese die Frage der Zulassung der RS Reise-Schutz Versicherungs AG und die Ermittlungen gegen die RS-Reise-Schutz AG oder vergleichbare Unternehmen im Hinblick auf Verstöße gegen das KWG bzw. das VAG betreffen, beim Bundesministerium der Finanzen	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	BMF 25.01.2005 MAT A 11 BMF 23.02.2005 MAT A 11/1 BMF 23.03.2005 MAT A 11/2
15	17	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Bundeskanzleramts, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, beim Bundeskanzleramt	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	BKAmt 26.01.2005 MAT A 23 BKAmt 18.02.2005 MAT A 23/1 BKAmt 09.03.2005 MAT A 23/2 BKAmt 18.04.2005 MAT A 23/3

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
16	18	Anhörung von Egbert Bülles, Oberstaatsanwalt der Staatsanwaltschaft Köln	20.01.2005	–	02.03.2005	17.03.2005	–	–	–
17	19	Beiziehung der Akten und Beiakten (einschließlich Beweismittelordner) des Strafverfahrens mit dem Aktenzeichen B 109-32/02 bei der Staatsanwaltschaft Köln und dem Landgericht Köln	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	LG Köln 01.02.2005 MAT A 28 LG Köln 22.02.2005 MAT A 28/1 Staatsanwaltschaft Köln 29.03.2005 MAT A 28/2
18	20	Anhörung des Vorsitzenden Richters am Landgericht Köln, Ulrich Höppner	20.01.2005	–	02.03.2005	17.03.2005	–	–	–
19	21	Beiziehung der Akten und Beiakten (einschließlich Beweismittelordner) des Strafverfahrens mit dem Aktenzeichen 100 Js 7/02 bei der Staatsanwaltschaft Köln und dem Landgericht Köln	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	LG Köln 01.02.2005 MAT A 27 LG Köln 22.02.2005 MAT A 27/1
20	22	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Protokolle des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, beim Deutschen Bundestag	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	InnenA 27.01.2005 MAT A 29 InnenA 27.01.2005 MAT A 29/1

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
noch 20									InnenA 07.02.2005 MAT A 29/2 InnenA 21.02.2005 MAT A 29/3
21	23	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Referates BGS II 1, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, beim Bundesministerium des Innern	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	BMI 25.01.2005 MAT A 14 BMI 14.02.2005 MAT A 14/1 BMI 21.03.2005 MAT A 14/2
22	24	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen im Bereich Rechts- und Konsularwesen, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, bei der deutschen Botschaft in Kiew	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	AA 24.01.2005 MAT A 5 AA 24.03.2005 MAT A 5/1 AA 04.04.2005 MAT A 5/2 AA 08.04.2005 MAT A 5/3

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
23	25	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen im Bereich Rechts- und Konsularwesen, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, bei der deutschen Botschaft in Moskau	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	AA 24.01.2005 MAT A 6 AA 18.04.2005 MAT A 6/1
24	26	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen im Bereich Rechts- und Konsularwesen, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, bei der deutschen Botschaft in Tirana	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	AA 24.01.2005 MAT A 7 AA 18.04.2005 MAT A 7/1
25	27	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen im Bereich Rechts- und Konsularwesen, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, beim Verbindungsbüro der deutschen Botschaft Belgrad in Pristina	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	AA 24.01.2005 MAT A 8 AA 18.04.2005 MAT A 8/1 AA 21.06.2005 MAT A 8/2
26	28	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Akten und Unterlagen des Bundesgrenzschutzes, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, beim Bundesministerium des Innern	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	BMI 25.01.2005 MAT A 21 BMI 10.02.2005 MAT A 21/1

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
noch 26									BMI 27.01.2005 MAT A 25 BMI 02.03.2005 MAT A 25/1 BMI 09.03.2005 MAT A 25/2
27	29	Vernehmung von Lars Rückheim, Kriminalhauptkommissar, als Zeugen	20.01.2005	–	17.02.2005	24.02.2005	–	–	–
28	30	Vernehmung des Direktors beim BND, Hans-Josef Beth, als Zeugen	20.01.2005	–	17.02.2005	24.02.2005	–	–	–
29	31	Vernehmung von Albert Märkl, Kriminaldirektor, als Zeugen	20.01.2005	–	17.02.2005	24.02.2005	–	–	–
30	48	Beiziehung der Akten und Beiakten (einschließlich Beweismittelordner) des Strafverfahrens mit dem Aktenzeichen 1 KLs 27 Js 3895/02 bei der Staatsanwaltschaft Memmingen und dem Landgericht Memmingen	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	LG Memmingen 26.01.2005 MAT A 26 Bayr. Staatsministerium der Justiz 16.02.2005 MAT A 26/1
31	49	Beiziehung der Organigramme des Auswärtigen Amts seit 1994, aus denen sich auch die personelle Besetzung der einzelnen Stellen des	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	AA 24.01.2005 MAT A 1

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
noch 31	49	Ministeriums ergeben, die für die Anwendung des Ausländerrechts und Visumserteilungsfragen zuständig sind oder waren							
32	50	Beiziehung der Organigramme des Bundesministeriums des Innern seit 1994, aus denen sich auch die personelle Besetzung der einzelnen Stellen des Ministeriums ergibt, die für die Anwendung des Ausländerrechts und Visumserteilungsfragen zuständig sind oder waren	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	BMI 25.01.2005 MAT A 22
33	51	Beiziehung der Organigramme des Bundeskanzleramtes seit 1994, aus denen sich auch die personelle Besetzung der einzelnen Stellen des Bundeskanzleramtes ergibt, die für die Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen zuständig sind oder waren	20.01.2005	–	–	–	20.01.2005	–	BKAmt 26.01.2005 MAT A 24
34	57	Vernehmung von Staatsminister a. D. Dr. Ludger Volmer, als Zeugen	17.02.2005	–	08.04.2005	21.04.2005	–	–	–
35	58	Beiziehung der Handakten zu dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen B 109-32/02 bei der Staatsanwaltschaft Köln	17.02.2005	–	–	–	17.02.2005	–	Justizministerium NRW 14.03.2005 MAT A 39
36	59	Beiziehung der Handakten zu dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 100 Js 7/02 bei der Staatsanwaltschaft Köln	17.02.2005	–	–	–	17.02.2005	–	Justizministerium NRW 14.03.2005 MAT A 40

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
37	60	Beiziehung der Handakten zu dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 1 KLs 27 Js 3895/02 bei der Staatsanwaltschaft Memmingen	17.02.2005	–	–	–	17.02.2005	–	LG Memmingen 28.02.2005 MAT A 31 Justizmin. Bayern 08.03.2005 MAT A 31/1
38	61	Anhörung des Vorsitzenden Richters am Landgericht Memmingen in dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 1 KLs 27 Js 3895/02 – aufgehoben durch BB 15-89 –	17.02.2005	—	–	–	–	–	–
39	62	Anhörung des Richters am Landgericht Memmingen, der in dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 1 KLs 27 Js 3895/02 in der Strafkammer als Berichterstatter fungierte	17.02.2005	–	28.02.2005	10.03.2005	–	–	–
40	63	Anhörung der ermittelnden Beamten der Staatsanwaltschaft Memmingen in dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 1 KLs 27 Js 3895/02 – geändert durch BB 15-90 –	17.02.2005	–	28.02.2005	10.03.2005	–	–	–
41	65	Beiziehung der Akten und Unterlagen der Referate 514 und 205 seit einschließlich 1994, soweit sie das so genannte Reisebüroverfahren und die Anerkennung von so genannten Reiseschutzversicherungen (einschließlich ihrer europarechtlichen	17.02.2005	–	–	–	17.02.2005	–	AA 24.03.2005 MAT A 50

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
noch 41	65	Grundlagen und Bezüge) im Rahmen der Erteilung von Visa betreffen, beim Auswärtigen Amt							
42	66	Beiziehung der Akten und Unterlagen der Referate A2/M2 und A6/M6 seit einschließlich 1994, soweit sie das so genannte Reisebüroverfahren und die Anerkennung von so genannten Reiseschutzversicherungen (einschließlich ihrer europarechtlichen Grundlagen und Bezüge) im Rahmen der Erteilung von Visa betreffen, beim Bundesministerium des Innern	17.02.2005	–	–	–	17.02.2005	–	BMI 21.03.2005 MAT A 46
43	71	Vernehmung von VLR I Matthias von Kummer als Zeugen	17.02.2005	–	04.04.2005	14.04.2005	–	–	–
44	72	Vernehmung von VLR Dr. Wolfgang Manig als Zeugen	17.02.2005	–	04.04.2005	~~14.04.2005~~	–	–	–
45	73	Vernehmung von VLR Dr. Stephan Grabherr als Zeugen	17.02.2005	–	04.04.2005	14.04.2005	–	–	–
46	74	Vernehmung von Botschafter Dr. Gerhard Westdickenberg als Zeugen	17.02.2005	–	06.04.2005	20.04.2005	–	–	–
47	75	Vernehmung von Ministerialdirektor Dr. Thomas Läufer als Zeugen	17.02.2005	–			–	–	–
48	76	Vernehmung von Bernhard Falk, Vizepräsident des Bundeskriminalamtes, als Zeugen	17.02.2005 31.03.2005	–	16.06.2005	22.06.2005	–	–	–
49	78	Vernehmung von Klara Hoppmann als Zeugin	17.02.2005	–	19.04.2005	02.05.2005	–	–	–

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
50	79	Vernehmung von Botschafter Dietmar Gerhard Stüdemann als Zeugen	17.02.2005	–	06.04.2005	20.04.2005	–	–	–
51	81	Vernehmung von Bundesminister des Auswärtigen Joseph Fischer, als Zeugen	17.02.2005	–	13.04.2005	25.04.2005	–	–	–
52	82	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Unterlagen, die sich beziehen auf die tatsächliche oder mögliche Tätigkeit der Bundesdruckerei im Rahmen der Anfertigung von Dokumenten für so genannte Reiseschutzversicherungen, die im Visumserteilungsverfahren verwendet werden sollten oder verwendet wurden („Reiseschutzpass“, „travel voucher“ und vergleichbare Produkte) und dabei auch die Behördenkontakte, die im Zusammenhang mit dieser Tätigkeit stattgefunden haben, bei der Bundesdruckerei GmbH	17.02.2005	–	–	–	17.02.2005	–	Bundesdruckerei 28.02.2005 MAT A 32 Bundesdruckerei 17.03.2005 MAT A 32/1
53	83	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Unterlagen, die sich beziehen auf die Tätigkeit von Dr. Ludger Volmer, für die Bundesdruckerei und seine mittelbaren oder unmittelbaren Kontakte zur Bundesdruckerei im Zusammenhang mit der Anfertigung von Dokumenten für so genannte Reiseschutzversicherungen, die im Visumserteilungsverfahren verwendet werden sollten oder verwendet wurden	17.02.2005	–	–	–	17.02.2005	–	Bundesdruckerei 28.02.2005 MAT A 33 Bundesdruckerei 17.03.2005 MAT A 33/1

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
noch 53		(„Reiseschutzpass“, „travel voucher“ und vergleichbare Produkte), soweit es solche gegeben hat, bei der Bundesdruckerei GmbH							
54	84	Beiziehung der angefallenen Akten über das Carnet de Touriste beim ADAC	24.02.2005	–	–	–	24.02.2005	–	ADAC 08.03.2005 MAT A 38 ADAC 14.03.2005 MAT A 38/1 ADAC 29.03.2005 MAT A 38/2
55	85	Vernehmung von Karl Rakerseder als Zeugen	24.02.2005 31.03.2005	–	20.06.2005	~~30.06.2005~~	–	–	–
56	86	Die Bundesregierung wird gebeten, für den Untersuchungsausschuss alsbald einen Bericht zu erstellen, in dem für den Zeitraum seit 1994 die die Visumerteilung betreffenden Erlasse einschließlich etwaiger Ausführungsbestimmungen mindestens formal (von wann bis wann in Kraft, von wem wann veranlasst, von wem wann unterschrieben, wann verteilt) kurz dargestellt werden. Die Darstellung soll sich beschränken auf sämtliche Rundererlasse sowie sämtliche Teilrunderlasse und abtrakt-generelle Einzelweisungen (also keine Erlasse zu konkreten Einzelfällen),	24.02.2005	–	–	–	24.02.2005	–	AA 03.03.2005 MAT A 36 AA 09.03.2005 MAT A 36/1 AA 15.03.2005 MAT A 36/2 AA 16.03.2005 MAT A 36/3

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
noch 56		die im beschlossenen Berichtszeitraum an die Auslandsvertretungen in Prag, Pristina, Tirana, Minsk, Kiew, Chisinau, Ankara, Tiflis, Eriwan, Baku, Almaty, Moskau, Duschanbe, Peking, Colombo, Algier, Kairo, Dakar und Yaoundé gerichtet wurden. Dem Bericht sollen die Erlasse usw. beigefügt werden. Unabhängig davon wird darum gebeten, die Erlasse des Auswärtigen Amts vom 10. August 1999, 2. September 1999, 15. Oktober 1999, 23. Dezember 1999, 20. März 2000, 29. Januar 2002 und 26. Oktober 2004 möglichst umgehend vorzulegen.							AA 07.06.2005 MAT A 36/4
57	87	Die Bundesregierung wird gebeten, für den 2. Untersuchungsausschuss alsbald einen Bericht zu erstellen, in dem für den Zeitraum seit 1994 das System der Reiseschutzversicherungen und des Reisebüroverfahrens dargestellt wird einschließlich der Zeitpunkte, wann welche Regelungen (und falls unterschiedlich, für welche der im Untersuchungsauftrag genannten diplomatischen Vertretungen) galt. Dem Bericht sollen etwaige Erlasse usw. beigefügt werden.	24.02.2005	–	–	–	24.02.2005	–	AA 01.08.2005 MAT A 107
58	88	Die Bundesregierung wird gebeten, für den 2. Untersuchungsausschuss alsbald einen Bericht zu erstellen, in dem für den Zeitraum seit 1990 die	24.02.2005	–	–	–	24.02.2005	–	AA 21.04.2005 MAT A 79

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
noch 58		Anzahl der bei den im Untersuchungsauftrag namentlich genannten diplomatischen Vertretungen gestellten Anträge auf Visaerteilung und die Art der Erledigung dieser Anträge einschließlich der Konsultation deutscher Sicherheitsbehörden dargestellt werden. Dem Bericht sollen etwaige Erlasse usw. beigefügt werden.							
59	89	Beiziehung der Akten und Beiakten (einschließlich Beweismittelordner) des laut „SPIEGEL“ vom 7. Februar 2005 gegen einen Mitarbeiter des Bundesministeriums des Innern wegen des Verdachts der Bestechlichkeit geführten Ermittlungsverfahrens bei der Staatsanwaltschaft Berlin	24.02.2005	–	–	–	24.02.2005	–	Senatsverwaltung Berlin 18.03.2005 MAT A 42 Senatsverwaltung Berlin 08.04.2005 MAT A 42/1
60	90	Beiziehung der Akten und Beiakten (einschließlich Beweismittelordner) des laut „SPIEGEL“ vom 7. Februar 2005 gegen einen Mitarbeiter des Auswärtigen Amts wegen des Verdachts der Beihilfe „zur Schleusung“ geführten Ermittlungsverfahrens bei der Staatsanwaltschaft Berlin	24.02.2005	–	–	–	24.02.2005	–	Senatsverwaltung Berlin 18.03.2005 MAT A 43 Senatsverwaltung Berlin 08.04.2005 MAT A 43/1

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
61	91	Beiziehung der Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaft Berlin betreffend die strafrechtlichen Ermittlungen gegen den früheren Visumsachbearbeiter bei der deutschen Botschaft in Kiew, Fritz Grützmacher, einschließlich der Beweismittel, so auch dessen Handakte aus Kiew, bei der Staatsanwaltschaft Berlin	24.02.2005	–	–	–	24.02.2005	–	Senatsverwaltung Berlin 18.03.2005 MAT A 44 Senatsverwaltung Berlin 08.04.2005 MAT A 44/1
62	92	Beiziehung der in dem Artikel „Verhängnisvolle Botschaften“ in der Süddeutschen Zeitung vom 11. Februar 2005 erwähnten Handakte des früheren Visumsachbearbeiters bei der deutschen Botschaft in Kiew, Fritz Grützmacher, beim Auswärtigen Amt	24.02.2005	–	–	–	24.02.2005	–	AA 05.04.2005 MAT A 55
63	93	Vernehmung von Hans-Joachim Stange, Referatsleiter im Bundesministerium des Innern, als Zeugen	24.02.2005	–			–	–	–
64	94	Vernehmung von Dr. Rüdiger Kass, Leiter der Abteilung BGS „Bundesgrenzschutz“ im Bundesministerium des Innern, als Zeugen	24.02.2005	–			–	–	–
65	95	Vernehmung von Günter Krause, Leiter Abteilung P „Polizeiangelegenheiten; Terrorismusbekämpfung“ im Bundesministerium des Innern, als Zeugen	24.02.2005	–			–	–	–

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
66	96	Vernehmung von Roland Wirlitsch, Vorsitzender Richter am Landgericht Dresden, als Zeugen	24.02.2005	–	14.03.2005	31.03.2005	–	–	–
67	97	Vernehmung von Staatsanwältin Elke Borkowski, Staatsanwaltschaft Dresden, als Zeugin	24.02.2005	–			–	–	–
68	98	Vernehmung von Thomas Spang, Landeskriminalamt Berlin, als Zeugen	24.02.2005 31.03.2005	–	16.06.2005	22.06.2005	–	–	–
69	102	Vernehmung von Bundesminister des Innern Otto Schily, als Zeugen	24.02.2005	–	22.06.2005	08.07.2005	–	–	–
70	103	Vernehmung von Fritz Grützmacher als Zeugen	24.02.2005	–			–	–	–
71	104	Vernehmung von Rechtsanwältin Alexandra Hagen, Köln, als Zeugin	24.02.2005	–	11.03.2005 18.03.2005	~~17.03.2005~~ ~~31.03.2005~~	–	–	–
72	105	Vernehmung von N. N., Leiter bzw. Leiterin der Visastellen der im Untersuchungsauftrag genannten Auslandsvertretungen in Moskau, Kiew, Tirana und Pristina im Untersuchungszeitraum 1999 bis 2004 als Zeugen	24.02.2005 16.06.2005	–	19.04.2005 19.05.2005 17.06.2005	02.05.2005 ~~09.06.2005~~ 23.06.2005	–	–	AA 25.02.2005 MAT A 30
73	106	Vernehmung von N. N., BKA- und BGS-Verbindungsbeamten sowie Dokumentenberatern der im Untersuchungsauftrag genannten deutschen Auslandsvertetungen in Moskau, Kiew, Tirana und Pristina im Untersuchungszeitraum 1999 bis 2004 als Zeugen	24.02.2005 16.06.2005	–	28.04.2005 19.05.2005 17.06.2005	02.06.2005 ~~09.06.2005~~ 23.06.2005	–	–	BMI 03.03.2005 MAT A 34

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
74	107	Vernehmung von N. N., BKA- und BGS-Verbindungsbeamten sowie Dokumentenberatern, die im November 2003 in der deutschen Botschaft in Algier tätig waren, als Zeugen	24.02.2005	–			–	–	BMI 03.03.2005 MAT A 35
75	108	Vernehmung von Peter Meyer als Zeugen	24.02.2005 31.03.2005	–	20.06.2005	30.06.2005	–	–	–
76	109	Vernehmung von Otto Flimm als Zeugen	24.02.2005 31.03.2005	–	20.06.2005	~~30.06.2005~~	–	–	–
77	111	Beiziehung der Akten des Auswärtigen Amts, in denen sich der Bericht einer Arbeitsgruppe des AA, BMI, BKA zur Untersuchung von Unregelmäßigkeiten in der Visumerteilung in der deutschen Botschaft von Tirana/Albanien mit dem Aktenzeichen „VW 202 SV 4 VS-NfD“ befindet	24.02.2005	–	–	–	24.02.2005	–	AA 19.04.2005 MAT A 74
78	113	Beiziehung der Akten der Referate A2/M2 und A6/M6 seit einschließlich 1994 beim Bundesministerium des Innern	24.02.2005	–	–	–	24.02.2005	–	BMI 21.03.2005 MAT A 47 BMI 06.04.2005 MAT A 47/1 BMI 11.04.2005 MAT A 47/2 BMI 18.04.2005 MAT A 47/3

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
79	114	Beiziehung der Akten des Referats 514/508 seit einschließlich 1994 beim Auswärtigen Amt	24.02.2005	–	–	–	24.02.2005	–	AA 24.03.2005 MAT A 51 AA 04.04.2005 MAT A 51/1 AA 08.04.2005 MAT A 51/2 AA 13.04.2005 MAT A 51/3 AA 18.04.2005 MAT A 51/4 AA 19.04.2005 MAT A 51/5
80	115	Beiziehung der seit 1994 angelegten Akten mit den Aktenzeichen RK 516.00/0 Reisebüros – allgemein, RK 516.33 Fälschung und Visumsmissbrauch – allgemein, RK 516.33 SE Visumsmissbrauch und Ermittlungsverfahren (Einzelvorgänge) bei der Botschaft in Kiew (Hinweis: Konkretisierung der Akten zu BB 15-22)	24.02.2005	–	–	–	24.02.2005	–	AA 24.03.2005 MAT A 52 AA 04.04.2005 MAT A 52/1 AA 08.04.2005 MAT A 52/2

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
81	116	Beiziehung der seit 1994 angelegten Akten mit dem Aktenzeichen RK 516.20/11-2 Zugangsregelung; Terminvergabe, RK 516.20/12 Carnet de Touriste, Reiseschutzpass, RK 516.20/14 Reisebüroverfahren, RK 516.33 Fälschung, Formulare, Etiketten, Missbrauch, Illegale Einreise, Schleuser bei der Botschaft Moskau	24.02.2005	–	–	–	24.02.2005	–	AA 18.04.2005 MAT A 73
82	117	Beiziehung der Protokolle der Sitzungen des Menschenrechtsausschusses aus dem Jahr 2000, die sich mit der Visumsvergabepraxis des Auswärtigen Amts beschäftigen	24.02.2005	–	–	–	24.02.2005	–	MenschenrechtsA 04.03.2005 MAT A 37
83	126	Anhörung des Richters am Landgericht Köln, Schmitz-Justen	24.02.2005	–	02.03.2005	17.03.2005	–	–	–
84	127	Beiziehung des Urteils der 2. Großen Strafkammer – Jugendkammer – des Landgerichts Dresden vom 12. Juli 2002, der Hauptakte und der Anklageschrift in dem Strafverfahren Az 2 KLs 424 Js 37047/01, bei der Staatsanwaltschaft Dresden	24.02.2005	–	–	–	24.02.2005	–	Justizministerium Sachsen 18.03.2005 MAT A 45
85	128	Anhörung von PHM Detlev Kunze als Zeugen	24.02.2005	–	01.03.2005	10.03.2005	–	–	–
86	129	Anhörung von POK Oliver Runte als Zeugen	24.02.2005	–	01.03.2005	10.03.2005	–	–	–
87	130	Anhörung von POM'in Anja Konrad als Zeugin	24.02.2005	–	01.03.2005	10.03.2005	–	–	–

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
88	131	Anhörung von PHM Maik Hövelmeier als Zeugen	24.02.2005	–	01.03.2005	10.03.2005	–	–	–
89	132	Aufhebung des Beweisbeschlusses 15-38	02.03.2005 (Umlaufverf.)	–	–	–	–	–	–
90	133	Änderung des Beweisbeschlusses 15-40	02.03.2005 (Umlaufverf.)	–	–	–	–	–	–
91	119	Vernehmung von Martin Kobler als Zeugen	10.03.2005	–	07.04.2005	21.04.2005	–	–	–
92	120	Vernehmung von Achim Schmillen als Zeugen	10.03.2005	–			–	–	–
93	121	Vernehmung von Ministerialdirigentin Helga Schmid als Zeugin	10.03.2005	–			–	–	–
94	122	Vernehmung von Ludwig Rippert, Leiter Dezernat I, „Polizeiaufgaben“ Bundesgrenzschutzdirektion, als Zeugen	10.03.2005 31.03.2005	–	16.06.2005	22.06.2005	–	–	–
95	123	Beiziehung der Akten und Beiakten (einschließlich Beweismittelordner) des beim Landgericht Offenburg im Jahr 2001 durchgeführten Strafverfahrens, in dem der 31jährige Hauptbeschuldigte im September 2001 wegen „Einschleusens von Ausländern“ zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr und acht Monaten, ausgesetzt zur Bewährung, verurteilt wurde (siehe FOCUS vom 21. Februar 2005), bei der Staatsanwaltschaft Offenburg und dem Landgericht Offenburg	10.03.2005	–	–	–	10.03.2005	–	Staatsanwaltschaft Offenburg 29.03.2005 MAT A 53
96 (neu)	124	Vernehmung von Roland Lohkamp als Zeugen	10.03.2005	–	06.04.2005	20.04.2005	–	–	–

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
97	125	Die Bundesregierung wird gebeten, dem 2. Untersuchungsausschuss die Äußerungen der Sprecher des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums des Innern sowie des Regierungssprechers, die sie in der Woche vom 14. bis 19. Februar 2005 öffentlich zum Gegenstand dieser parlamentarischen Untersuchung gemacht haben, in Schriftform zur Verfügung zu stellen	10.03.2005	–	–	–	10.03.2005	–	Presse- und Informationsamt BReg 22.03.2005 MAT A 48
98	134	Beiziehung der Videoaufzeichnung mit Observationsaufnahmen, in der für das Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 100 Js 147/01 Vorbereitungsverhandlungen für Schleusungen dokumentiert sind, bei der Staatsanwaltschaft Köln	10.03.2005	–	–	–	10.03.2005	–	Staatsanwaltschaft Köln 15.03.2005 MAT A 41
99 (neu)	135	Anhörung des Vorsitzenden Richters am Landgericht Münster, Franz-Joseph Kliegel, der Oberstaatsanwältin der Staatsanwaltschaft Münster Maria Auer, des Staatsanwalts der Staatsanwaltschaft Münster Michael Woltering	10.03.2005 17.03.2005	–	18.03.2005	31.03.2005	–	–	–
100	136	Beiziehung der Anklageschrift und des Urteils des Strafverfahrens sowie der Hauptakten als auch der Handakten der Staatsanwaltschaft mit dem Aktenzeichen 3 KLs 42 Js 84/02 – 1/02 bei der Staatsanwaltschaft Münster und dem Landgericht Münster	10.03.2005	–	–	–	10.03.2005	–	Justizministerium NRW 22.03.2005 MAT A 49

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
101	80 (neu)	Schriftliche Stellungnahme zu konkreten Akten im Aktenbestand des AA	10.03.2005	–	–	–	10.03.2005	–	AA 12.04.2005 MAT A 63
102	110	Schriftliche Stellungnahme zu konkreten Akten im Aktenbestand des BMI	10.03.2005	–	–	–	10.03.2005	–	BMI 05.04.2005 MAT A 57
103	138	Beiziehung des Urteils, der Anklageschrift und der Hauptakte in dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 154 Js 56510/00 sowie der Anklageschriften und Hauptakten in den Strafverfahren 154 Js 55457/02 und 610 Js 15804/02 bei der Staatsanwaltschaft Dresden	17.03.2005	–	–	–	17.03.2005	–	Justizmin. Sachsen 18.04.2005 MAT A 68 Justizmin. Sachsen 18.04.2005 MAT A 68/1
104	139	Beiziehung des Urteils, der Anklageschrift und der Hauptakte in dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 102 Js 4344/00 bei der Staatsanwaltschaft Leipzig	17.03.2005	–	–	–	17.03.2005	–	Justizmin. Sachsen 18.04.2005 MAT A 69
105	140	Beiziehung des Urteils, der Anklageschrift und der Hauptakte in dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 810 Js 17222/02 bei der Staatsanwaltschaft Chemnitz	17.03.2005	–	–	–	17.03.2005	–	Justizmin. Sachsen 15.04.2005 MAT A 65
106	141	Beiziehung des Berichts der Staatsanwaltschaft Görlitz über einen sprunghaften Anstieg von Schleusungsverfahren im Zusammenhang mit der Beihilfe zur Vorlage gefälschter Visa im Jahr 2001 beim Staatsminister der Justiz des Landes Sachsen	17.03.2005	–	–	–	17.03.2005	–	Justizmin. Sachsen 15.04.2005 MAT A 66

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
107	142	Beiziehung der Anklageschrift und der Hauptakte in dem Strafverfahren mit dem Aktenzeichen 340 Js 4871/02 bei der Staatsanwaltschaft Zwickau	17.03.2005	–	–	–	17.03.2005	–	Justizmin. Sachsen 18.04.2005 MAT A 67
108	143	Vernehmung von Dr. Martin Schäfer als Zeugen	17.03.2005	–	28.04.2005	02.06.2005	–	–	–
109	144	Vernehmung von Ernst-Jörg von Studnitz als Zeugen	17.03.2005	–	06.04.2005	20.04.2005	–	–	–
110	145	Vernehmung von Dr. Hans-Friedrich von Ploetz als Zeugen	17.03.2005	–	19.05.2005	~~09.06.2005~~	–	–	–
111	146	Vernehmung von Hans-Peter Annen als Zeugen	17.03.2005 16.06.2005	–	17.06.2005	23.06.2005	–	–	–
112	147	Vernehmung von Jürgen Engel als Zeugen	17.03.2005 16.06.2005	–	17.06.2005	23.06.2005	–	–	–
113	148	Vernehmung von Susanne Fries-Gaier als Zeugin	17.03.2005	–	26.04.2005	12.05.2005	–	–	–
114	149	Vernehmung von Clemens Kroll als Zeugen	17.03.2005	–	18.05.2005	02.06.2005	–	–	–
115	150	Vernehmung von Martin Huth als Zeugen	17.03.2005	–	26.04.2005	12.05.2005	–	–	–
116	151	Vernehmung von Bernd Westphal als Zeugen	17.03.2005	–	04.04.2005	14.04.2005	–	–	–
117	152	Beiziehung des Vermerks des Bundeskriminalamtes vom 18. September 2001 zur Schleuserkriminalität beim Bundeskriminalamt	17.03.2005	–	–	–	17.03.2005	–	BMI 05.04.2005 MAT A 56

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
118	153	Beiziehung des Berichts der Bezirksregierung Köln vom 8. November 2001 an das Innenministerium Nordrhein-Westfalen, in dem konkrete Hinweise auf die kriminelle Nutzung von Besuchsvisa zur illegalen Erwerbstätigkeit gegeben werden, einschließlich der dem Bericht der Bezirksregierung zugrunde liegenden Vorgänge und der im Innenministerium Nordrhein-Westfalen im Zusammenhang mit diesem Bericht entstandenen Vorgänge beim Innenministerium Nordrhein-Westfalen	17.03.2005	–	–	–	17.03.2005	–	RP Köln 05.04.2005 MAT A 58 Innenmin. NRW 12.04.2005 MAT A 58/1
119	154	Vernehmung von Dr. Eberhard Heyken als Zeugen	17.03.2005	–	19.04.2005	02.05.2005	–	–	–
120	155	Beiziehung der seit Oktober 1998 im Bundeskanzleramt eingegangenen Berichte des BND – einschließlich aller vom Zeugen Hans-Josef Beth in seiner Vernehmung am 24. Februar 2005 erwähnten –, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen, beim Bundeskanzleramt mit der Bitte, diese beim BND zu beschaffen, soweit sie im Bundeskanzleramt nicht mehr vorhanden sind	17.03.2005	–	–	–	17.03.2005	–	BKAmt 08.04.2005 MAT A 60
121	156	Beiziehung der seit Oktober 1998 erstellten und den Untersuchungsgegenstand betreffenden Berichte des BND-Residenten in Kiew beim Bundeskanzleramt mit der Bitte, diese	17.03.2005	–	–	–	17.03.2005	–	BKAmt 08.04.2005 MAT A 59

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
noch 121		beim BND zu beschaffen, soweit sie im Bundeskanzleramt nicht vorhanden sind und soweit sie dem 2. Untersuchungsausschuss bisher nicht vorgelegt worden sind, mit der Maßgabe, dass hierauf das Vorsitzendenverfahren angewendet werden soll							
122	157	Das Bundeskanzleramt wird gebeten, dem 2. Untersuchungsausschuss einen Bericht zu geben über die seit Oktober 1998 beim Bundeskanzleramt eingegangenen Berichte des BND unter Angabe, welche davon vernichtet worden sind.	17.03.2005	–	–	–	17.03.2005	–	BKAmt 08.04.2005 MAT A 61
123	158	Vernehmung von Hans-Hermann Tirre, Dezernent im Rhein-Erft-Kreis, als Zeugen	17.03.2005	–			–	–	–
124	159	Vernehmung von Roland Schißau, Referent der Rechts- und Konsularabteilung der Botschaft in Kiew, als Zeugen	17.03.2005	–	19.04.2005	02.05.2005	–	–	–
125	160	Vernehmung von Nicolai von Schoepff, ehemaliger Referent der Rechts- und Konsularabteilung der Botschaft in Kiew, als Zeugen	17.03.2005	–	26.04.2005	12.05.2005	–	–	–
126	161	Vernehmung von Dr. Oliver Schnakenberg, ehemaliger Referent der Rechts- und Konsularabteilung der Botschaft in Kiew, als Zeugen	17.03.2005	–	26.04.2005	12.05.2005	–	–	–

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
127	162	Vernehmung von Anita Ohl-Meyer, ehemalige Leiterin der Visastelle der Botschaft in Kiew, als Zeugin	17.03.2005	–	26.04.2005	12.05.2005	–	–	–
128	179	Vernehmung von Staatsanwältin Bettina Ball, Staatsanwaltschaft Dresden, als Zeugin	17.03.2005	–	18.03.2005	31.03.2005	–	–	–
129	163	Beiziehung des Erlasses oder der Erlasse des Auswärtigen Amts aus dem Jahre 1999, die Veränderungen im Visumserteilungsverfahren hinsichtlich Bulgariens anordneten beim Auswärtigen Amt	31.03.2005	–	–	–	31.03.2005	–	AA 19.04.2005 MAT A 75
130	164	Beiziehung der Berichte, die dem Bundeskriminalamt über D. H. zugegangen sind und der Berichte und Unterrichtungen, die das Bundeskriminalamt insoweit gegenüber dem Bundesministerium des Innern, bzw. dem Auswärtigen Amt oder deutschen Botschaft in Sofia vorgenommen hat beim Bundeskriminalamt	31.03.2005	–	–	–	31.03.2005	–	BMI 03.05.2005 MAT A 91
131	165	Beiziehung der Berichte und Unterlagen, die der deutschen Botschaft in Sofia und dem Auswärtigen Amt über D. H. vorliegen beim Auswärtigen Amt. Die Unterlagen sollen auch umfassen, die Visumsakten, bei denen D. H. als Einlader oder Person, die eine Verpflichtungserklärung für Antragsteller, die bei der deutschen Botschaft in Sofia ein Visum beantragt haben, aufgetreten ist.	31.03.2005	–	–	–	31.03.2005	–	AA 19.04.2005 MAT A 76

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
132	166	Beiziehung der Berichte und Unterlagen, die dem Bundesgrenzschutz über D. H. vorliegen und der von Seiten des Bundesgrenzschutzes über D. H. vorgenommenen Unterrichtungen anderer öffentlicher Stellen beim Bundesgrenzschutz	31.03.2005	–	–	–	31.03.2005	–	BMI 18.04.2005 MAT A 70
133	167	Beiziehung der Akten und Unterlagen des gegen D. H. wegen des Verdachts des Kindesmissbrauchs im Zeitraum 1999/2000 geführten strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens bei der Staatsanwaltschaft Halle	31.03.2005	–	–	–	31.03.2005	–	Justizmin. Sachsen-Anhalt 08.04.2005 MAT A 62 Justizmin. Sachsen-Anhalt 03.05.2005 MAT A 62/1
134	168	Vernehmung von Martina Nibbeling-Wrießnig, Auswärtiges Amt, als Zeugin	31.03.2005	–	07.04.2005	21.04.2005	–	–	–
135	169	Vernehmung von N. N., der oder die BND-Residenten an der deutschen Botschaft in Kiew seit 1998, als Zeugen	31.03.2005	–			–	–	–
136	170	Vernehmung von N. N., zuständiger Referatsleiter im BKA für die Einstellung von Sicherheitshinweisen zu bestimmten Personen in das Schengener Informationssystem (SIS) als Zeugen	31.03.2005	–	16.06.2005	22.06.2005	–	–	–

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
137	174	Beiziehung der mit Aktenzeichen benannten sowie gegebenenfalls weiterer einschlägiger Akten und Unterlagen der Bundesgrenzschutzdirektion, die die Arbeit von Dokumentenberatern in der Ukraine betreffen und die im Untersuchungszeitraum seit 1994 bis Oktober 1998 entstanden sind: BGSDIR- I 2 18 20 05 GVB UKR beim Bundesgrenzschutz	31.03.2005	–	–	–	31.03.2005	–	BMI 18.04.2005 MAT A 71
138	175	Vernehmung von Claudia Holoch, ab August 2002 Mitarbeiterin in der Visastelle der Botschaft in Kiew, als Zeugin	31.03.2005	–	28.04.2005	02.06.2005	–	–	–
139	176	Beiziehung des Berichts der Grenzschutzdirektion Koblenz vom 14. Februar 2002 (Az.: I 11 – 18 12 04 – 07.) bei der Grenzschutzdirektion Koblenz	31.03.2005	–	–	–	31.03.2005	–	BMI 04.04.2005 MAT A 54
140	177	Vernehmung von Eckehart Wache als Zeugen	31.03.2005	–	16.06.2005	22.06.2005	–	–	–
141	178	Vernehmung von N. N., Leiter „Zentralstelle zur Bekämpfung der unerlaubten Einreise- und Schleusungskriminalität“ im Dezernat I, „Polizeiaufgaben“ der Bundesgrenzschutzdirektion als Zeugen, soweit dieser nicht zugleich Leiter Dezernat I ist	31.03.2005	–			–	–	–
142	183	Beiziehung der Akten des Auswärtigen Amts, in denen sich die Berichte über die Inspektionen befinden, die an den deutschen Aus-	31.03.2005	–	–	–	31.03.2005	–	AA 13.04.2005 MAT A 64

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
noch 142		landsvertretungen in folgenden Staaten seit 1998 durchgeführt worden sind: Ukraine, Russland, Weißrussland, China, Albanien, Bosnien, Türkei, Marokko, Somalia, Nigeria, Äthiopien, Pakistan, Argentinien, Kuba und Sri Lanka							AA 19.04.2005 MAT A 64/1
143	184	Beiziehung der Akten des Bundesministeriums des Innern, in denen sich alle Vorberichte und Teilausarbeitungen des „Wostok“ Berichts befinden	31.03.2005	–	–	–	31.03.2005	–	BMI 27.04.2005 MAT A 84 BMI 06.05.2005 MAT A 84/1
144	185	Beiziehung der Akten des Auswärtigen Amts, in denen sich Unterlagen zu den Reisen von Bundesminister des Auswärtigen, Joseph Fischer, in die Ukraine befinden	31.03.2005	–	–	–	31.03.2005	–	AA 21.04.2005 MAT A 78
145	186	Beiziehung der über den Reiseschutzpass angefallenen Akten bei der ELVIA Reiseversicherungs-Gesellschaft	15.04.2005	–	–	–	15.04.2005	–	ELVIA 29.04.2005 MAT A 87
146	187	Beiziehung der angefallenen Akten über den Travel Care Pass bei der HanseMerkur Versicherungsgruppe	15.04.2005	–	–	–	15.04.2005	–	HanseMerkur 27.04.2005 MAT A 85 HanseMerkur 09.05.2005 MAT A 85/1
147	188	Beiziehung der über den Reiseschutzpass angefallenen Akten bei der Allianz AG	15.04.2005	–	–	–	15.04.2005	–	Allianz 02.05.2005 MAT A 90

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
noch 147									Allianz 03.06.2005 MAT A 90/1 Allianz 10.06.2005 MAT A 90/2 Allianz 13.06.2005 MAT A 90/3 Allianz 14.06.2005 MAT A 90/4
148	189	Vernehmung von Dr. Gunter Pleuger als Zeugen	15.04.2005	–	15.04.2005	21.04.2005	–	–	–
149	190	Beiziehung der seit Oktober 1998 entstandenen Protokolle des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages, die Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und Visumerteilungsfragen betreffen beim Deutschen Bundestag	15.04.2005	–	–	–	15.04.2005	–	Auswärtiger Ausschuss 06.05.2005 MAT A 93
150	191	Vernehmung von Axel Weishaupt als Zeugen	15.04.2005	–	18.05.2005	02.06.2005	–	–	–
151	192	Vernehmung von Christian Nesyt als Zeugen	15.04.2005	–	18.05.2005	02.06.2005	–	–	–
152	193	Die Bundesregierung wird gebeten, dem 2. Untersuchungsausschuss die „schriftliche Chronologie der Ereignisse“ zur Verfügung zu stellen, die	15.04.2005	–	–	–	15.04.2005	–	BMI 26.04.2005 MAT A 83

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
noch 152	193	im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 11. Februar 2004 erbeten worden war (MAT A 29, vgl. Protokoll-Nr. 15/29, S. 52).							
153	194	Beiziehung der Akten des abgeschlossenen Verfahrens 76 Js 1468/04 bei der Staatsanwaltschaft Berlin	15.04.2005	–	–	–	15.04.2005	–	Senatsverw. für Justiz Berlin 31.05.2005 MAT A 97
154	195	Die Bundesregierung wird gebeten, dem 2. Untersuchungsausschuss die Äußerungen der Sprecher des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums des Innern sowie des Regierungssprechers, die sie in der Zeit vom 20. Februar 2005 bis zum 31. März 2005 öffentlich zum Gegenstand dieser parlamentarischen Untersuchung gemacht haben, in Schriftform zur Verfügung zu stellen.	15.04.2005	–	–	–	15.04.2005	–	Presse- und Informationsamt der BReg 25.04.2005 MAT A 80 Senatsverw. für Justiz Berlin 31.05.2005 MAT A 98
155	196	Anhörung von vom Land Berlin zu benennender Personen, die den 2. Untersuchungsausschuss über die in der Anlage des Schreibens der Senatsverwaltung für Justiz vom 14. März 2005 (Geschäftszeichen II C 2 – 3133 E-IV-95/2005; MAT B 1/10) genannten Verfahren der Staatsanwaltschaft Berlin, soweit als Ausgangsland Russland, Weißrussland, Kirgisistan, Moldawien und die Ukraine bezeichnet werden, informieren können	15.04.2005	–			15.04.2005	–	Senatskanzlei Berlin 02.05.2005 MAT A 89

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
156	197	Vernehmung von Peter-Michael Soénius als Zeugen	15.04.2005	–			–	–	–
157	198	Vernehmung von Oberbürgermeister Fritz Schramma als Zeugen	15.04.2005	–			–	–	–
158	201	Die Bundesregierung wird gebeten, dem Untersuchungsausschuss die Äußerungen der Sprecher der Bundesregierung, die sie in der Zeit vom 1. April 2005 bis zum 6. April 2005 öffentlich zum Gegenstand dieser parlamentarischen Untersuchung gemacht haben, in Schriftform zur Verfügung zu stellen.	15.04.2005	–	–	–	15.04.2005	–	Presse- und Informationsamt der BReg 25.04.2005 MAT A 81
159	202	Vernehmung von N. N., die Bediensteten aus dem Verantwortungsbereich der Bundesregierung, die seit Oktober 1998 Sonderinspektionen an den deutschen Botschaften in Kiew und Minsk durchgeführt haben, als Zeugen	15.04.2005	–			–	–	–
160	203	Die Bundesregierung wird gebeten, dem 2. Untersuchungsausschuss mitzuteilen, welche Sonderinspektionen an welchen deutschen Botschaften seit Oktober 1998 durchgeführt wurden und die Bediensteten aus dem Verantwortungsbereich der Bundesregierung zu benennen, die an den jeweiligen Inspektionen teilgenommen haben. Darüber hinaus sollen auch die „ad-hoc-Reisen“ an die im Untersuchungsauftrag benannten Auslandsvertretungen angegeben werden.	15.04.2005	–	–	–	15.04.2005	–	BMI 29.04.2005 MAT A 88 AA 11.05.2005 MAT A 95

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
161	204	Anhörung von Generalstaatsanwalt Dr. Georg Linden als Zeugen	15.04.2005	–			–	–	–
162	205	Anhörung von Dr. Frank-Walter Steinmeier als Zeugen	15.04.2005	–			–	–	–
163	206	Anhörung von Ernst Uhrlau als Zeugen	15.04.2005	–			–	–	–
164	207	Anhörung von Staatssekretär Lutz Diwell als Zeugen	15.04.2005	–			–	–	–
165	208	Beiziehung der Akten des Parlaments- und Kabinettsreferates des Bundeskanzleramtes seit dem Regierungswechsel 1998, die Informationen zu den Themen Visumvergabepraxis, Visummissbrauch, Schleuserkriminalität und Menschenhandel enthalten	15.04.2005	–	–	–	15.04.2005	–	BKAmt 14.06.2006 MAT A 99
166	209	Beiziehung der Akten des Parlaments- und Kabinettsreferates des Auswärtigen Amts seit dem Regierungswechsel 1998, die Informationen zu den Themen Visumvergabepraxis, Visummissbrauch, Schleuserkriminalität und Menschenhandel enthalten	15.04.2005	–	–	–	15.04.2005	–	AA 19.04.2005 MAT A 72
167	210	Beiziehung der Akten des Kabinett- und Parlamentsreferates des Bundesministeriums des Innern seit dem Regierungswechsel 1998, die Informationen zu den Themen Visumvergabepraxis, Visummissbrauch, Schleuserkriminalität und Menschenhandel enthalten	15.04.2005	–	–	–	15.04.2005	–	BMI 28.04.2005 MAT A 86

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
168	211	Beiziehung der Akten beim Bundeskanzleramt seit dem Regierungswechsel 1998, die die Auswertung der Ausgangsberichterstattung der Nachrichtendienste und Sicherheitsdienste des Bundes zu den Themengebieten Visummissbrauch und Schleuserkriminalität beinhalten. Den Akten ist ein Akten- und Inhaltsverzeichnis beizufügen	15.04.2005	–	–	–	15.04.2005	–	BKAmt 14.06.2005 MAT A 100
169	212	Beiziehung der Akten beim Bundesministerium des Innern seit dem Regierungswechsel 1998, die die Auswertung der Ausgangsberichterstattung der Nachrichtendienste und Sicherheitsdienste des Bundes zu den Themengebieten Visummissbrauch und Schleuserkriminalität beinhalten. Den Akten ist ein Akten- und Inhaltsverzeichnis beizufügen – geändert durch BB 15-176 –	15.04.2005	–	–	–	15.04.2005	–	–
170	213	Beiziehung der Akten des Auswärtigen Amts mit dem Aktenzeichen RK 516.20 POL, RK 516.20/9 POL aus den Jahren 1986-1992 und den Berichten der Sonderinspektionen über die Botschaft in Warschau aus den Jahren 1984–1992	15.04.2005	–	–	–	15.04.2005	–	AA 10.05.2005 MAT A 94
171	214	Vernehmung von Botschafterin Ursula Seiler-Albring als Zeugin	15.04.2005	–			–	–	–

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
172	215	Beiziehung der Haupt– und Beiakten des Strafverfahrens mit dem Aktenzeichen 200 Js 75986/96 bei der Staatsanwaltschaft Hannover	15.04.2005	–	–	–	15.04.2005	–	MP Niedersachsen 04.05.2005 MAT A 92
173	216	Beiziehung der seit 1994 angefallenen Akten des Referats 508 des Auswärtigen Amts mit dem Aktenzeichen 516.20 RUS, 516.20.UKR, 516.20/SB UKR, 516.20 ALB, 516.20 SCG beim Auswärtigen Amt	15.04.2005	–	–	–	15.04.2005	–	AA 19.04.2005 MAT A 77
174	219	Beiziehung der Akten beim Auswärtigen Amt seit dem Regierungswechsel 1998, in denen sich die Leitungsvorlagen (für Minister, Staatsminister, Staatssekretäre) befinden. Den Akten ist ein Akten- und Inhaltsverzeichnis beizufügen	20.04.2005	–	–	–	20.04.2005	–	AA 23.04.2005 MAT A 82 AA 13.06.2005 MAT A 82/1 AA 30.06.2005 MAT A 82/2
175	224	Vernehmung von Bundesminister a. D. Dr. Klaus Kinkel und Bundesminister a. D. Manfred Kanther als Zeugen	13.05.2005	–			–	–	–
176	225	Beiziehung der Akten beim Bundesministerium des Innern seit dem Regierungswechsel 1998, die die Auswertung der Ausgangsberichterstattung der Nachrichtendienste des Bundes zu den Themengebieten Visummissbrauch und Schleuserkriminalität beinhalten. Den Akten ist ein Akten- und Inhaltsverzeichnis beizufügen sowie	13.05.2005	–	–	–	13.05.2005	–	BMI 23.05.2005 MAT A 96 BMI 15.06.2005 MAT A 96/1

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
noch 176		durch Beiziehung einer Übersicht über die noch nicht übersandten Akten beim Bundesministerium des Innern seit dem Regierungswechsel 1998, die die Auswertung der Ausgangsberichterstattung der Sicherheitsbehörden (BGS, BKA) des Bundes zu den Themengebieten Visummissbrauch und Schleuserkriminalität beinhalten – geänderte Fassung von BB 15-169 –							
177	226	Vernehmung von Staatssekretär a. D. Claus Henning Schapper als Zeugen	13.05.2005	–			–	–	–
178	227	Vernehmung von Dr. Friedrich Löper als Zeugen	13.05.2005	–			–	–	–
179	228	Vernehmung von Ministerialdirektor Dr. Gerold Lehnguth als Zeugen	13.05.2005	–			–	–	–
180	229	Vernehmung von Achim Hildebrandt als Zeugen	13.05.2005	–			–	–	–
181	232	Beiziehung der Protokolle beim Auswärtigen Amt über die Direktorenkonferenzen des Auswärtigen Amts seit dem Regierungswechsel 1998	02.06.2005	–	–	–	02.06.2005	–	AA 30.06.2005 MAT A 104
182	233	Beiziehung der Protokolle beim Auswärtigen Amt über die Sitzungen der EU-Ratsarbeitsgruppe Visumpolitik seit 1998	02.06.2005	–	–	–	02.06.2005	–	AA 15.06.2005 MAT A 101
183	240	Vernehmung von Udo Hansen, Präsident Grenzschutzpräsidium Ost, als Zeugen	16.06.2005	–			–	–	–

BB-15	Zu A-Drs.	Inhalt	Beschlossen	Anhörungen/ Zeugen			Akten/ Berichte		
				Informiert am	Einladung/ Ladung	Termin der Vernehmung/ Anhörung	Anforderung	Abgabetermin Berichte	Eingang/ Erledigung
184	241	Vernehmung von Michael Steiner, Leiter Abteilung 2 im Bundeskanzleramt von 1998 bis Ende 2001, als Zeugen	16.06.2005	–			–	–	–
185	246	Anhörung von Bernd Mützelburg als Zeugen	16.06.2005	–			–	–	–
186	249	Vernehmung von Hartwig Meyer, Dieter Schellenberg, Dr. Alois Weber als Zeugen	16.6.2005	–	20.06.2005	30.06.2005	–	–	–
187	250	Vernehmung von Jörg Schumacher, Manfred Schoss als Zeugen	16.06.2005	–	20.06.2005	30.06.2005	–	–	–
188	251	Beiziehung der Akten der Botschaft in Rabat/Marokko, die in den Jahren 2000 und 2001 entstanden sind und die Anwendung des Visumrechts betreffen, soweit diese Akten die mögliche Erschleichung von Visa durch Antragstellergruppen wie insbesondere „Au-pair-Mädchen“ und „Zirkusartisten“ beinhalten, beim Auswärtigen Amt	16.06.2005	–	–	–	16.06.2005	–	AA 05.07.2005 MAT A 106
189	253	Beiziehung der im Zusammenhang mit den deutsch-ukrainischen Regierungskonsultationen, die am 6. Dezember 2001 stattgefunden haben, entstandenen Akten und Unterlagen der Bundesregierung (Vor- und Nachbereitung) bei dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium des Innern und dem Bundeskanzleramt	16.06.2005	–	–	–	16.06.2005	–	BMI 24.06.2005 MAT A 102 BKAmt 29.06.2005 MAT A 103 AA 30.06.2005 MAT A 105

III Verzeichnis der zur Beweiserhebung beigezogenen Materialien (A-Materialien)

MAT A-Nr.	Zu BB 15-Nr.	Ausführungs-B-Nr.	Inhalt	Eingang am	verteilt am	Bemerkungen Umfang (Blatt/Ordner)
1	31	–	Übersendung der Organigramme des AA sowie einer Liste der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des höheren Dienstes der Referate 508 bzw. 514 seit 1994 mit Schreiben AA vom 24. Januar 2005	24.01.2005	24.01.2005	2 Seiten 15 Organigramme
2	1	–	Auszüge der Aktenbestandsverzeichnisse des Referats 508 (früher 514) des AA mit Schreiben AA vom 24. Januar 2005	24.01.2005	24.01.2005	9 Blatt
2/1	1	1	Aktenlieferung mit Schreiben AA vom 2. März 2005	02.03.2005	07.03.2005	14 Ordner + 64 Blatt VS
2/2	1	1	Nachtrag zur Aktenlieferung mit Schreiben AA vom 2. März 2005	09.03.2005	10.03.2005	1 Blatt
2/3	1	1	Aktenlieferung mit Schreiben AA vom 9. März 2005	09.03.2005	10.03.2005	13 Ordner + 3/92 Blatt VS
2/4	1	1	Aktenlieferung mit Schreiben AA vom 16. März 2005	16.03.2005	22.03.2005	16 Ordner + 4/93 Blatt VS
3	2	–	Auszüge der Aktenbestandsverzeichnisse des Referats 509 des AA mit Schreiben AA vom 24. Januar 2005	24.01.2005	24.01.2005	1 Blatt
4	3	–	Auszüge der Aktenbestandsverzeichnisse des Referats 205 des AA mit Schreiben AA vom 24. Januar 2005	24.01.2005	24.01.2005	1 Blatt
5	22	–	Auszüge der Aktenbestandsverzeichnisse der deutschen Botschaft in Kiew mit Schreiben AA vom 24. Januar 2005	24.01.2005	24.01.2005	3 Blatt
5/1	22	6	Aktenlieferung zum Bereich Rechts- und Konsularwesen der deutschen Botschaft in Kiew mit Schreiben AA vom 23. März 2005	24.03.2005	31.03.2005	32 Ordner + 124 Blatt VS
5/2	22	6	Aktenlieferung der deutschen Botschaft in Kiew zum Geschäftszeichen RK 516.00 – Ausländerrecht allg. und 516.00/0 Reisebüros mit Schreiben AA vom 1. April 2005	04.04.2005	07.04.2005	24 Ordner + 6 Blatt VS
5/3	22	6	VS-Aktenlieferung der deutschen Botschaft in Kiew mit Schreiben AA vom 7. April 2005 (Tgb.-Nr. 20/05 und 21/05)	08.04.2005	19.04.2005	19/6 Blatt VS

MAT A-Nr.	Zu BB 15-Nr.	Ausführungs-B-Nr.	Inhalt	Eingang am	verteilt am	Bemerkungen Umfang (Blatt/Ordner)
6	23	–	Auszüge der Aktenbestandsverzeichnisse der deutschen Botschaft in Moskau mit Schreiben AA vom 24. Januar 2005	24.01.2005	24.01.2005	4 Blatt
6/1	23	6	Aktenlieferung aus der deutschen Botschaft in Moskau mit Schreiben AA vom 18. April 2005	18.04.2005	21.04.2005	22 Ordner + 1 Ordner/23 Bl. VS
7	24	–	Auszüge der Aktenbestandsverzeichnisse der deutschen Botschaft in Tirana mit Schreiben AA vom 24. Januar 2005	24.01.2005	24.01.2005	2 Blatt
7/1	24	6	Aktenlieferung aus der deutschen Botschaft in Tirana mit Schreiben AA vom 18. April 2005	18.04.2005	21.04.2005	12 Ordner + 139/8 Blatt VS
8	25	–	Auszüge der Aktenbestandsverzeichnisse des deutschen Verbindungsbüros Pristina mit Schreiben AA vom 24. Januar 2005	24.01.2005	24.01.2005	1 Blatt
8/1	25	6	Aktenlieferung des deutschen Verbindungsbüros Pristina mit Schreiben AA vom 18. April 2005	18.04.2005	21.04.2005	2 Ordner + 76 Blatt VS
8/2	25	6	Nachlieferung von Akten des deutschen Verbindungsbüros Pristina mit Schreiben AA vom 21. Juni 2005	21.06.2005	21.06.2005	3 Ordner + 1 Hefter VS
9	10	–	Bericht des Bundeskriminalamts „Sonderauswertung Wostok“ vom 29. Dezember 2003 mit Schreiben BMI vom 25. Januar 2005	25.01.2005	26.01.2005	172 Blatt
9/1	10	–	Auszug aus dem „Wostok-Bericht“ mit Schreiben BMI vom 21. Februar 2005	22.02.2005	22.02.2005	13 Blatt
10	13	–	Hinweis des BMF, dass in den Referaten VII B 4 und VII B 5 keine Akten und Unterlagen betreffend die Zulassung der RS-Reise-Schutz Versicherungs AG und die Ermittlungen gegen die RS-Reise-Schutz AG oder vergleichbare Unternehmen im Hinblick auf Verstöße gegen des KWG bzw. das VAG vorliegen mit Schreiben BMF vom 25. Januar 2005	25.01.2005	26.01.2005	1 Blatt
11	14	–	Aktenverzeichnis des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen sowie der Rechtsnachfolgerin der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht mit Schreiben BMF vom 25. Januar 2005	25.01.2005	26.01.2005	1 Blatt
11/1	14	4	Aktenlieferung mit Schreiben BMF vom 22. Februar 2005	23.02.2005	23.02.2005	6 Ordner

MAT A-Nr.	Zu BB 15-Nr.	Ausführungs-B-Nr.	Inhalt	Eingang am	verteilt am	Bemerkungen Umfang (Blatt/Ordner)
11/2	14	14	Aktenlieferung mit Schreiben BMF vom 22. März 2005	23.03.2005	24.03.2005	1 Ordner
12	5	–	Aktenbestand des Referats M 2 des BMI mit Schreiben BMI vom 25. Januar 2005	25.01.2005	26.01.2005	67 Blatt
12/1	5	2	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 2. März 2005	02.03.2005	07.03.2005	25 Ordner + 1 Ordner VS
12/2	5	2	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 21. März 2005	21.03.2005	24.03.2005	7 Ordner
12/3	5	2	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 6. April 2005	06.04.2005	12.04.2005	11 Ordner
12/4	5	2	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 11. April 2005	11.04.2005	20.04.2005	4 Ordner
12/5	5	15	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 18. April 2005	18.04.2005	22.04.2005	9 Ordner
13	6	–	Aktenplan des Referats M I 8 (M6) des BMI mit Schreiben BMI vom 25. Januar 2005	25.01.2005	26.01.2005	27 Blatt
13/1	6	2	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 2. März 2005	02.03.2005	07.03.2005	10 Ordner
13/2	6	2	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 11. April 2005	11.04.2005	20.04.2005	20 Ordner
13/3	6	2	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 18. April 2005	18.04.2005	25.04.2005	30 Ordner + 1 Ordner VS
14	21	–	Aktenplan des Referats BGS II 1 des BMI mit Schreiben BMI vom 25. Januar 2005	25.01.2005	26.01.2005	14 Blatt
14/1	21	–	Schreiben des Referats BGS II 1 des BMI vom 10. Februar 2005 mit Schreiben BMI vom 14. Februar 2005	14.02.2005	14.02.2005	2 Blatt
14/2	21	2	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 21. März 2005	21.03.2005	24.03.2005	12 Ordner

MAT A-Nr.	Zu BB 15-Nr.	Ausführungs-B-Nr.	Inhalt	Eingang am	verteilt am	Bemerkungen Umfang (Blatt/Ordner)
15	7	–	Aktenplan des Referats BGS II 2 des BMI mit Schreiben BMI vom 25. Januar 2005	25.01.2005	26.01.2005	103 Blatt
15/1	7	2	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 2. März 2005	02.03.2005	07.03.2005	13 Ordner + 2 Ordner VS
15/2	7	2	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 21. März 2005	21.03.2005	23.03.2005	55 Ordner
15/3	7	2	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 6. April 2005	06.04.2005	15.04.2005	58 Ordner
16	8	–	Aktenplan des Referats BGS II 3 des BMI mit Schreiben BMI vom 25. Januar 2005	25.01.2005	26.01.2005	8 Blatt
16/1	8	2	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 6. April 2005	06.04.2005	12.04.2005	13 Ordner + 12 Blatt VS
17	9	–	Aktenplan des Referats P I 1 des BMI mit Schreiben BMI vom 25. Januar 2005	25.01.2005	26.01.2005	1 Blatt
17/1	9	2	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 6. April 2005	06.04.2005	12.04.2005	1 Ordner
18	10	–	Aktenplan des Referats P I 2 des BMI mit Schreiben BMI vom 25. Januar 2005	25.01.2005	26.01.2005	2 Blatt
18/1	10	–	Ergänzung des Aktenverzeichnisses des Referats P I 2 (Betreffseinheit 373) des BMI mit Schreiben BMI vom 3. Februar 2005	03.02.2005	03.02.2005	23 Blatt
18/2	10	2	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 2. März 2005	02.03.2005	07.03.2005	3 Ordner
18/3	10	2 u. 5	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 6. April 2005	06.04.2005	12.04.2005	8 Ordner
18/4	10	2 u. 5	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 11. April 2005	11.04.2005	20.04.2005	28 Ordner
18/5	10	2 u. 5	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 18. April 2005	18.04.2005	27.04.2005	55 Ordner + 3 Ordner VS

MAT A-Nr.	Zu BB 15-Nr.	Ausführungs-B-Nr.	Inhalt	Eingang am	verteilt am	Bemerkungen Umfang (Blatt/Ordner)
19	11	–	Aktenplan des Referats P I 3 des BMI mit Schreiben BMI vom 25. Januar 2005	25.01.2005	26.01.2005	6 Blatt
19/1	11	2	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 11. April 2005	11.04.2005	20.04.2005	2 Ordner
20	12	–	Aktenplan des Referats P I 4 des BMI mit Schreiben BMI vom 25. Januar 2005	25.01.2005	25.01.2005	1 Blatt
20/1	12	2	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 11. April 2005	11.04.2005	20.04.2005	9 Ordner
21	26	–	Einheitsaktenplan für den Bundesgrenzschutz (BRAS 008) mit Schreiben BMI vom 25. Januar 2005	25.01.2005	25.01.2005	47 Blatt
21/1	26	–	Schreiben des BMI betreffend Beantwortung von Fragen zum Einheitsaktenplan (EAPI) für den Bundesgrenzschutz vom 10. Februar 2005	10.02.2005	11.02.2005	4 Blatt
22	32	–	Übersendung der Organigramme des BMI sowie eine Übersicht über die personelle Besetzung der von den Beweisbeschlüssen betroffenen Referate ab 1994 mit Schreiben BMI vom 25. Januar 2005	25.01.2005	26.01.2005	3 Blatt 18 Organisationspläne 9 Blatt (Personalliste)
23	15	–	Aktenbestandsverzeichnis des Referats 132, der Abteilung 2; des Referats 313, der Gruppe 32; des Referats 511, 512, 611 (VS-Reg), 612 (VS-Reg), 621 (VS-Reg) sowie 622 mit Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 26. Januar 2005	26.01.2005	26.01.2005	13 Blatt
23/1	15	3	Aktenlieferung des Bundeskanzleramtes (Tgb. Nr. 01/05) mit Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 18. Februar 2005	18.02.2005	21.02.2005	9 Ordner VS
23/2	15	3	Aktenlieferung des Bundeskanzleramtes (Tgb. Nr. 07/05) mit Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 9. März 2005	09.03.2005	14.03.2005	3 Ordner VS
23/3	15	3	Aktenlieferung des Bundeskanzleramtes (Tgb. Nr. 24/05) mit Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 14. April 2005	18.04.2005	19.04.2005	3 Ordner VS
24	33	–	Übersendung der Organigramme des Bundeskanzleramtes mit Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 26. Januar 2005	26.01.2005	26.01.2005	21 Blatt

MAT A-Nr.	Zu BB 15-Nr.	Ausführungs-B-Nr.	Inhalt	Eingang am	verteilt am	Bemerkungen Umfang (Blatt/Ordner)
25	26	–	Schreiben des Referats BGS II 2 des BMI vom 26. Januar 2005 mit Schreiben BMI vom 27. Januar 2005	27.01.2005	27.01.2005	4 Blatt
25/1	26	7	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 2. März 2005	02.03.2005	07.03.2005	24 Ordner + 3 Ordner VS
25/2	26	7	Berichte des Grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten in Russland, PD Albert Meurer mit Schreiben BMI vom 8. März 2005	09.03.2005	21.03.2005	18 Blatt
26	30	–	Schreiben des Präsidenten des LG Memmingen vom 24. Januar 2005 zur Anforderung der Akte 1 Kls 27Js 3895/02 (Abschluss des Strafverfahrens und Weiterleitung des Schreibens an die Staatsanwaltschaft Memmingen)	26.01.2005	03.02.2005	1 Blatt
26/1	30		Aktenlieferung zum Strafverfahren 1 KLs 27 Js 3895/02 des Landgerichts Memmingen mit Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz vom 15. Februar 2005	16.02.2005	18.02.2005	85 Ordner (verteilt: 3 Ordner)
27	19	–	Schreiben des Präsidenten des LG Köln vom 26. Januar 2005 zur Anforderung der Akte 100 Js 7/02 mit Hinweis, dass diese Akte nach der Anklageerhebung beim LG Köln unter dem Az 103-50/04 geführt wird	01.02.2005	03.02.2005	1 Blatt
27/1	19	–	Aktenlieferung zum Strafverfahren 100 Js 7/02 des LG Köln mit Schreiben des Justizminister Nordrhein-Westfalen vom 21. Februar 2005	22.02.2005	02.03.2005	11 Ordner breit 2 Ordner schmal
28	17	–	Schreiben des Präsidenten des LG Köln vom 26. Januar 2005 zur Anforderung der Akte 109-32/02 mit Hinweis, dass nach abgeschlossener Revision die Akte an die Staatsanwaltschaft Köln weitergeleitet wurde	01.02.2005	03.02.2005	1 Blatt
28/1	17	–	Aktenlieferung zum Strafverfahren 109-32/02 des LG Köln mit Schreiben des Justizminister Nordrhein-Westfalen vom 21. Februar 2005	22.02.2005	25.02.2005	105 Ordner 22 Bände 3 Einzelstücke (verteilt: 9 Ordner)
28/2	17	–	Aktennachlieferung zum Aktenzeichen 100 Js 7/02 mit Schreiben Staatsanwaltschaft Köln vom 23. März 2005	29.03.2005	29.03.2005	1 Ordner schmal
			Nachlieferung der fehlenden Zeugenvernehmung Martin Huth zur Ergänzung der vorhandenen Akten mit Fax Staatsanwaltschaft Köln vom 9. Mai 2005	09.05.2005	10.05.2005	7 Blatt

MAT A-Nr.	Zu BB 15-Nr.	Ausführungs-B-Nr.	Inhalt	Eingang am	verteilt am	Bemerkungen Umfang (Blatt/Ordner)
29	20	–	Fünf Protokollauszüge des Innenausschusses mit Schreiben der Vorsitzenden des Innenausschusses vom 27. Januar 2005	27.01.2005	03.02.2005	82 Blatt
29/1	20	–	Übersendung der Protokolle der 14. Wahlperiode (Nr. 1 bis 103) und der 15. Wahlperiode (Nr. 1 bis 50) mit Schreiben der Vorsitzenden des Innenausschusses vom 27. Januar 2005	27.01.2005	03.02.2005	10 Ordner
29/2	20	–	Übersendung der Tagesordnungen der 14. und 15. Wahlperiode mit Schreiben der Vorsitzenden des Innenausschusses vom 7. Februar 2005	07.02.2005	07.02.2005	3 Ordner
29/3	20	–	Übersendung der Geheimschutz-Protokolle mit Schreiben der Vorsitzenden des Innenausschusses vom 16. Februar 2005	21.02.2005	21.02.2005	2 Blatt
30	72	–	Auflistung der Leiter/innen der Visastellen in Moskau, Kiew, Tirana und Pristina im Untersuchungszeitraum 1999 bis 2004 mit Schreiben AA vom 25. Februar 2005	25.02.2005	28.02.2005	2 Blatt
31	37	–	Schreiben des Präsidenten des LG Memmingen vom 22. Februar 2005 zur Anforderung der Akte1 KLs 27 Js 3895/02 mit Hinweis auf Weiterleitung der Aktenanforderung an die Staatsanwaltschaft Memmingen	28.02.2005	28.02.2005	1 Blatt
31/1	37	–	Übersendung der Handakten der Staatsanwaltschaft Memmingen zu dem Aktenzeichen 1 KLs 27 Js 3895/02 mit Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz vom 7. März 2005	08.03.2005	08.03.2005	1 Ordner
32	52	–	Schreiben der Bundesdruckerei vom 25. Februar 2005 mit Eingangsbestätigung	28.02.2005	28.02.2005	1 Blatt
32/1	52	–	Aktenlieferung zum Vorgang „Anfertigung von Reiseschutzpässen“ mit Schreiben Bundesdruckerei vom 15. März 2005 mit Unterlagen	17.03.2005	23.03.2005	3 Ordner
33	53	–	Schreiben der Bundesdruckerei vom 25. Februar 2005 mit Eingangsbestätigung	28.02.2005	28.02.2005	1 Blatt
33/1	53	–	Schreiben der Bundesdruckerei vom 15. März 2005 zur Tätigkeit von Dr. Ludger Volmer für die Bundesdruckerei	17.03.2005	18.03.2005	2 Blatt
34	73	–	Übersendung der Anschriften der Verbindungsbeamten BGS und BKA mit Schreiben BMI vom 21. Februar 2005	03.03.2005	03.03.2005	14 Blatt
35	74	–	Übersendung des Schreibens des Referats BGS II 2 des BMI mit Schreiben BMI vom 21. Februar 2005	03.03.2005	03.03.2005	14 Blatt
36	56	–	Übersendung von Erlassen des AA, die die Visaerteilung betreffen mit Schreiben AA vom 2. März 2005	03.03.2005	03.03.2005	51 Blatt

MAT A-Nr.	Zu BB 15-Nr.	Ausführungs-B-Nr.	Inhalt	Eingang am	verteilt am	Bemerkungen Umfang (Blatt/Ordner)
36/1	56	–	Schreiben des AA vom 8. März 2005 mit Begründung zur Einstufung der Erlasse	09.03.2005	09.03.2005	1 Blatt
36/2	56	–	Schreiben des AA vom 14. März 2005 zur Aufhebung von VS-Einstufungen der Erlasse	15.03.2005	15.03.2005	50 Blatt
36/3	56	–	Übersendung der Erlasse der „Visa-CD“ mit Schreiben AA vom 16. März 2005	16.03.2005	21.03.2005	5 Ordner
36/4	56	–	Übersendung von Runderlassen, Teil-Runderlassen sowie abstrakt-generellen Einzelweisungen mit Schreiben AA vom 7. Juni 2005	07.06.2005	07.06.2005	4 Ordner + 2 Hefter VS
37	82	–	Übersendung der Protokolle des Menschenrechtsausschusses mit Bezug zur Visavergabepraxis des AA	04.03.2005 26.04.2005	27.04.2005	27 Blatt
38	54	–	Schreiben des ADAC vom 8. März 2005 mit Ankündigung der zu erwartenden Bearbeitungszeit	08.03.2005	09.03.2005	1 Blatt
38/1	54	–	Aktenlieferung „Carnet de Touriste“ mit Schreiben ADAC vom 11. März 2005	14.03.2005	17.03.2005	5 Ordner
38/2	54	–	Schreiben des ADAC vom 24. März 2005 im Nachgang zur Aktenlieferung zum „Carnet de Touriste“	29.03.2005	29.03.2005	2 Blatt
39	35	–	Übersendung der Handakten Köln zu den Strafverfahren 100 Js 147/01 und 100 Js 15/03 der Staatsanwaltschaft Köln mit Schreiben Justizministerium NRW vom 11. März 2005	14.03.2005	15.03.2005	2 Ordner
40	36	–	Übersendung der Handakten Köln zu dem Strafverfahren 100 Js 7/02 der Staatsanwaltschaft Köln mit Schreiben Justizministerium NRW vom 11. März 2005	14.03.2005	15.03.2005	2 Ordner
41	98	–	Videoaufzeichnung zu dem Strafverfahren 100 Js 147/01 mit Schreiben Staatsanwaltschaft Köln vom 14. März 2005	15.03.2005	15.03.2005	1 Blatt
42	59	–	Schreiben der Senatsverwaltung für Justiz Berlin vom 14. März 2005 zur Aktenanforderung zum Ermittlungsverfahren gegen einen Mitarbeiter des BMI	18.03.2005	18.03.2005	2 Blatt
42/1	59	–	Aktenlieferung mit Schreiben Senatsverwaltung für Justiz Berlin vom 8. April 2005	08.04.2005	11.04.2005	1 Ordner
43	60	–	Schreiben der Senatsverwaltung für Justiz Berlin vom 14. März 2005 zur Aktenanforderung zum Ermittlungsverfahren gegen einen Mitarbeiter des AA	18.03.2005	18.03.2005	2 Blatt

MAT A-Nr.	Zu BB 15-Nr.	Ausführungs-B-Nr.	Inhalt	Eingang am	verteilt am	Bemerkungen Umfang (Blatt/Ordner)
43/1	60	–	Aktenlieferung mit Schreiben Senatsverwaltung für Justiz Berlin vom 8. April 2005	08.04.2005	11.04.2005	1 Ordner
44	61	–	Schreiben der Senatsverwaltung für Justiz Berlin vom 14. März 2005 zur Aktenanforderung zum Ermittlungsverfahren gegen einen ehemaligen Visumsachbearbeiter des AA	18.03.2005	18.03.2005	2 Blatt
44/1	61	–	Aktenlieferung mit Schreiben der Senatsverwaltung für Justiz Berlin vom 8. April 2005	08.04.2005	13.04.2005	1 Ordner
45	84	–	Aktenlieferung der Staatsanwaltschaft Dresden Strafverfahren Az 2 KLs 424 Js 37047/01 mit Schreiben Sächsisches Staatsministerium der Justiz vom 16. März 2005	18.03.2005	21.03.2005	34 Ordner (verteilt: 5 Ordner) – zurück am 08.07.2005 –
46	42	9	Aktenlieferung zum Reisebüroverfahren mit Schreiben BMI vom 21. März 2005	21.03.2005	24.03.2005	6 Ordner
47	78	10	Übersendung der Aktennachforderung mit Schreiben BMI vom 21. März 2005	21.03.2005	24.03.2005	11 Ordner
47/1	78	10	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 6. April 2005	06.04.2005	12.04.2005	18 Ordner
47/2	78	10	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 11. April 2005	11.04.2005	20.04.2005	34 Ordner
47/3	78	10	Aktenlieferung mit Schreiben BMI vom 18. April 2005	18.04.2005	21.04.2005	7 Ordner + 1 Ordner VS
48	97	–	Schreiben des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 18. März 2005 mit unkorrigierten Manuskripten der Bundespressekonferenzen vom 14., 16. und 18. Februar 2005	22.03.2005	23.03.2005	40 Blatt
49	100	–	Aktenlieferung Staatsanwaltschaft Münster Strafverfahren 3 KLs 42 Js 84/02-1/02 mit Schreiben des Justizministeriums NRW vom 18. März 2005	22.03.2005	23.03.2005	50 Ordner (verteilt: 2 Ordner)
50	41	8	Aktenlieferung zum Reisebüroverfahren mit Schreiben AA vom 23. März 2005	24.03.2005	30.03.2005	4 Ordner
51	79	11	Übersendung der Aktennachforderung mit Schreiben AA vom 23. März 2005	24.03.2005	30.03.2005	10 Ordner

MAT A-Nr.	Zu BB 15-Nr.	Ausführungs-B-Nr.	Inhalt	Eingang am	verteilt am	Bemerkungen Umfang (Blatt/Ordner)
51/1	79	11	Aktenlieferung zu dem Geschäftszeichen 514-516.20 mit Schreiben AA vom 1. April 2005	04.04.2005	06.04.2005	11 Ordner + 11 Blatt VS
51/2	79	11	Aktenlieferung zu den Geschäftszeichen 514/508-516.33 und 514-516.80/2 mit Schreiben AA vom 7. April 2005	08.04.2005	13.04.2005	9 Ordner + 89/86 Blatt VS
51/3	79	11	Aktenlieferung zu den Geschäftszeichen 514-516.33/4 und 514-516.33/4-1 mit Schreiben AA vom 13. April 2005	13.04.2005	20.04.2005	6 Ordner
51/4	79	11	Aktenlieferung zu den Geschäftszeichen 514-516.80/2, 514-516.33/4 ALB, 514-516.80/2 RUS, 514-516.33/4 RUS, 514-516.80/2 UKR, 514-516.33/4 UKR, 514-350.34/12 und 514-516.20/20 mit Schreiben AA vom 18. April 2005	18.04.2005	21.04.2005	16 Ordner + 10/75 Blatt VS
51/5	79	11	Aktenlieferung zu den Geschäftszeichen 514-516.20 SB und 514-516.80/2 SB mit Schreiben AA vom 19. April 2005	19.04.2005	27.04.2005	8 Ordner + 11 Blatt VS
52	80	12	Aktenlieferung zu den Aktenzeichen RK 516.00/0, RK 516.33 und RK 516.33 SE mit Schreiben AA vom 23. März 2005	24.03.2005	31.03.2005	1 Ordner
52/1	80	12	Aktenlieferung der deutschen Botschaft in Kiew zu dem Geschäftszeichen RK 516.33 SE mit Schreiben AA vom 1. April 2005	04.04.2005	07.04.2005	12 Ordner
52/2	80	12	Aktenlieferung zu Visummissbrauch und Ermittlungsverfahren (Einzelfälle) mit Schreiben AA vom 7. April 2005	08.04.2005	18.04.2005	69 Ordner
53	95	–	Aktenlieferung der Staatsanwaltschaft Offenburg Strafverfahren 12 Js 6846/01 mit Schreiben Staatsanwaltschaft Offenburg vom 22. März 2005	29.03.2005	04.04.2005	4 Ordner
54	139	–	Übersendung eines Berichts der Grenzschutzdirektion Koblenz vom 14. Februar 2002 mit Schreiben BMI vom 1. April 2005	04.04.2005	04.04.2005	20 Blatt
55	62	–	Schreiben des AA vom April 2005 betreffend Handakte eines ehemaligen Mitarbeiters des AA	05.04.2005	05.04.2005	1 Blatt
56	117	–	Übersendung eines BKA-Vermerks vom 18. September 2001 mit Schreiben BMI vom 4. April 2005	05.04.2005	05.04.2005	13 Blatt

MAT A-Nr.	Zu BB 15-Nr.	Ausführungs-B-Nr.	Inhalt	Eingang am	verteilt am	Bemerkungen Umfang (Blatt/Ordner)
57	102	–	Übersendung einer Stellungnahme zu Fundstellen innerhalb des Aktenbestandes des BMI mit Schreiben BMI vom 4. April 2005	05.04.2005	05.04.2005	5 Blatt
58	118	–	Aktenlieferung zum Aufkommen illegaler Erwerbstätigkeit mit Schreiben des Regierungspräsidenten Köln vom 1. April 2005	05.04.2005	08.04.2005	1 Ordner
58/1	118	–	Aktenlieferung zu Berichten der Bezirksregierung Köln mit Schreiben des Innenministeriums NRW vom 5. April 2005	12.04.2005	13.04.2005	1 Ordner
59	121	–	Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 7. April 2005 zum sog. Vorsitzenden-verfahren	08.04.2005	08.04.2005	2 Blatt
60	120	–	Aktenlieferung BND-Berichte mit Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 7. April 2005 (Tgb.-Nr. 18/05)	08.04.2005	12.04.2005	1 Ordner VS
61	122	–	Aktenlieferung Nachweise zu BND-Berichten mit Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 7. April 2005 (Tgb.-Nr. 19/05)	08.04.2005	12.04.2005	1 Ordner VS
62	133	–	Schreiben Sachsen-Anhalt vom 6. April 2005 zur Anforderung der Ermittlungsakten D. H.	08.04.2005	11.04.2005	1 Blatt
62/1	133	–	Aktenlieferung mit Schreiben des Ministeriums der Justiz Sachsen-Anhalt vom 28. April 2005 (Tgb.-Nr. 48/05)	03.05.2005	24.05.2005	2 Ordner VS
63	101	–	Schriftliche Stellungnahme zu konkreten Akten im Aktenbestand des AA mit Schreiben AA vom 11. April 2005	12.04.2005	12.04.2005	3 Blatt
64	142	–	Aktenlieferung des AA zu dem Geschäftszeichen 1-I-KPraev- 202.51 Kiew mit Schreiben AA vom 13. April 2005	13.04.2005	20.04.2005	3 Ordner + 141 Blatt VS
64/1	142	–	Aktenlieferung mit Berichten über Inspektionen an deutschen Auslandsvertretungen seit 1998 mit Schreiben AA vom 19. April 2005	19.04.2005	03.05.2005	57 Ordner + 7 Ordner VS
65	105	–	Aktenlieferung Staatsanwaltschaft Chemnitz Strafverfahren 810 Js 17222/02 mit Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz vom 8. April 2005	15.04.2005	02.05.2005	4 Ordner (verteilt: 34 Blatt)
66	106	–	Übersendung eines Berichts der Staatsanwaltschaft Görlitz mit Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz vom 8. April 2005	15.04.2005	29.04.2005	4 Blatt

MAT A-Nr.	Zu BB 15-Nr.	Ausführungs-B-Nr.	Inhalt	Eingang am	verteilt am	Bemerkungen Umfang (Blatt/Ordner)
67	107	–	Aktenlieferung der Staatsanwaltschaft Zwickau Strafverfahren 340 Js 4871/02 mit Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz vom 11. April 2005	18.04.2005	03.05.2005	64 Ordner (verteilt: 1 Ordner)
68	103	–	Aktenlieferung der Staatsanwaltschaft Dresden Strafverfahren 154 Js 56510/00 und 154 Js 55457/02 mit Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz vom 11. April 2005	18.04.2005	03.05.2005	79 Ordner + 1 Hefter (verteilt: 1 Ordner)
68/1	103	–	Aktenlieferung der Staatsanwaltschaft Dresden Strafverfahren 610 Js 15804/02 mit Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz vom 11. April 2005	18.04.2005	03.05.2005	49 Ordner (verteilt: 1 Ordner)
69	104	–	Aktenlieferung der Staatsanwaltschaft Leipzig Strafverfahren 102 Js 4344/00 mit Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz vom 12. April 2005	18.04.2005	03.05.2005	98 Ordner + 1 Hefter (verteilt: 1 Ordner)
70	132	–	Aktenlieferung zum strafrechtlichen Ermittlungsverfahren gegen D. H. bei der Staatsanwaltschaft Halle mit Schreiben BMI vom 18. April 2005	18.04.2005	21.04.2005	1 Ordner
71	137	–	Aktenlieferung des BMI zum Aktenzeichen BGSDIR-I 2 182005 GVB UKR mit Schreiben BMI vom 18. April 2005	18.04.2005	21.04.2005	1 Ordner
72	166	–	Übersendung des Aktenbestandsverzeichnisses des Parlaments- und Kabinettsreferates des AA mit Schreiben AA vom 19. April 2005	19.04.2005	19.04.2005	7 Blatt
73	81	13	Aktenlieferung zum Geschäftszeichen RK 516.20/11-2 der deutschen Botschaft Moskau mit Schreiben AA vom 18. April 2005	18.04.2005	21.04.2005	1 Ordner
74	77	–	Aktenlieferung zum AZ VW 202 SV 4 VS-NfD der deutschen Botschaft in Tirana/Albanien mit Schreiben AA vom 19. April 2005	19.04.2005	27.04.2005	4 Ordner + 45/131 Blatt VS
75	129	–	Aktenlieferung der Erlass-Übersicht betreffend Bulgarien mit Schreiben AA vom 19. April 2005	19.04.2005	26.04.2005	1 Ordner
76	131	–	Aktenlieferung des AA zu den Geschäftszeichen 509-516.VI-HOSANG und RK 531 SE HOSANG mit Schreiben AA vom 19. April 2005	19.04.2005	26.04.2005	2 Ordner + 42 Blatt VS

MAT A-Nr.	Zu BB 15-Nr.	Ausführungs-B-Nr.	Inhalt	Eingang am	verteilt am	Bemerkungen Umfang (Blatt/Ordner)
77	173	–	Aktenlieferung des AA zu den Geschäftszeichen 514/508-516.20 ALB, 508-516.20 YUG, 508-516.20 SCG, 514/508-516.20 RUS, 514/508-516.20 RUS SB, 514/508-516.20 UKR und 514/508-516.20 UKR SB mit Schreiben AA vom 19. April 2005	19.04.2005	02.05.2005	30 Ordner + 1 Ordner/45 Bl. VS
78	144	–	Aktenlieferung zu den Reisen des Bundesministers des Auswärtigen, Joseph Fischer, in die Ukraine mit Schreiben AA vom 21. April 2005	21.04.2005	26.04.2005	1 Ordner + 30 Blatt VS
79	58	–	Übersendung eines Berichts des AA über die Anzahl von Anträgen auf Visumerteilung mit Schreiben AA vom 21. April 2005	21.04.2005	27.04.2005	6 Blatt
80	154	–	Übersendung der unkorrigierten Manuskripte der Bundespressekonferenz für den Zeitraum 20. Februar 2005 bis 31. März 2005 mit Schreiben des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 22. April 2005	25.04.2005	28.04.2005	1 Ordner
81	158	–	Übersendung der unkorrigierten Manuskripte der Bundespressekonferenz für den Zeitraum 1. bis 6. April 2005 mit Schreiben des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 22. April 2005	25.04.2005	28.04.2005	1 Ordner
82	174	–	Übersendung der Leitungsvorlagen für Minister, Staatsminister, Staatssekretäre des AA mit Schreiben AA vom 22. April 2005	25.04.2005	28.04.2005	1 Ordner
82/1	174	–	Übersendung von Leitungsvorlagen des AA mit Schreiben AA vom 3. Juni 2005	13.06.2005	14.06.2005	30 Blatt
82/2	174	–	Übersendung von Leitungsvorlagen des AA mit Schreiben AA vom 30. Juni 2005	30.06.2005	01.07.2005	1 Ordner + 41/45 Blatt VS
83	152	–	Übersendung einer Chronologie zur Vorbereitung der Sitzung des Innenausschusses vom 3. März 2004 mit Schreiben BMI vom 22. April 2005	26.04.2005	27.04.2005	6 Blatt
84	143	–	Übersendung der Vorberichte und Teilausarbeitungen des Wostok-Berichts mit Schreiben BMI vom 26. April 2005	27.04.2005	28.04.2005	27 Blatt

MAT A-Nr.	Zu BB 15-Nr.	Ausführungs-B-Nr.	Inhalt	Eingang am	verteilt am	Bemerkungen Umfang (Blatt/Ordner)
84/1	143	–	Austausch der Anlage 1a der Übersendung der Vorberichte und Teilausarbeitungen des Wostok-Berichts mit Schreiben BMI vom 4. Mai 2005	06.05.2005	09.05.2005	4 Blatt
85	146	–	Schreiben der HanseMerkur Reiseversicherung AG vom 26. April 2005 mit Eingangsbestätigung und Bearbeitungszeitraum mit Aktenversandhinweis	27.04.2005	28.04.2005	1 Blatt
85/1	146	–	Aktenlieferung „Travel Care Pass“ mit Schreiben der HanseMerkur Reiseversicherung AG vom 4. Mai 2005	09.05.2005	11.05.2005	25 Ordner (verteilt: 9 Ordner)
86	167	–	Schreiben des BMI vom 27. April 2005 zur Beiziehung von Akten des Kabinett- und Parlamentsreferats des BMI seit dem Regierungswechsel 1998, die Informationen zu den Themen Visumvergabepraxis, Visummissbrauch, Schleuserkriminalität und Menschenhandel enthalten	28.04.2005	02.05.2005	2 Blatt
87	145	–	Aktenlieferung der Agenturakte RSR 028 mit Schreiben der ELVIA Reiseversicherungs-Gesellschaft AG vom 28. April 2005	29.04.2005	02.05.2005	1 Ordner
88	160	–	Schreiben des Referats BGS II 2 des BMI über Sonderinspektionen an deutschen Botschaften mit Schreiben BMI vom 28. April 2005	29.04.2005	02.05.2005	3 Blatt
89	155	–	Schreiben des Regierenden Bürgermeisters von Berlin vom 27. April 2005	02.05.2005	03.05.2005	1 Blatt
90	147	–	Schreiben der Allianz vom 28. April 2005 mit Eingangsbestätigung und Bearbeitungszeitraum	02.05.2005	03.05.2005	1 Blatt
90/1	147	–	Schreiben der Allianz vom 1. Juni 2005 mit Nachfrage über Erforderlichkeit der Aktenübersendung	03.06.2005	15.06.2005	1 Blatt
90/2	147	–	Schreiben der Allianz vom 8. Juni 2005 mit Hinweis auf Zurückhaltung der Akten bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Anlage Schreiben 2. UA – 15. WP vom 8. Juni 2005)	10.06.2005	15.06.2005	2 Blatt
90/3	147	–	Schreiben der Allianz vom 10. Juni 2005 mit Hinweis auf Übersendung der angeforderten Akten (Anlage Schreiben 2. UA – 15. WP vom 10. Juni 2005)	13.06.2005	15.06.2005	2 Blatt
90/4	147	–	Aktenlieferung zum Reiseschutzpass mit Schreiben der Allianz vom 10. Juni 2005	14.06.2005	14.06.2005	1 Ordner
91	130	–	Aktenlieferung der Berichte zum Ermittlungsverfahren gegen D. H. mit Schreiben BMI vom 3. Mai 2005 (Tgb.-Nr. 44/05)	03.05.2005	04.05.2005	1 Ordner VS

MAT A-Nr.	Zu BB 15-Nr.	Ausführungs-B-Nr.	Inhalt	Eingang am	verteilt am	Bemerkungen Umfang (Blatt/Ordner)
92	172	–	Aktenlieferung der Staatsanwaltschaft Hannover Haupt- und Beiakten des Strafverfahrens AZ 200 Js 75986/96 mit Schreiben des Niedersächsischen Ministerpräsidenten vom 3. Mai 2005	04.05.2005	09.05.2005	57 Ordner (verteilt: 1 Ordner)
93	149	–	Übersendung der Protokolle des Auswärtigen Ausschusses betreffend Fragen der Anwendung des Ausländerrechts und der Visumerteilung mit Schreiben des Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses vom 4. Mai 2005	06.05.2005	09.05.2005	51 Blatt
94	170	–	Aktenlieferung des AA Berichte der Sonderinspektionen über die Botschaft Warschau aus den Jahren 1984 bis 1992 mit Schreiben AA vom 9. Mai 2005	10.05.2005	11.05.2005	12 Ordner + 26/121 Blatt VS
95	160	–	Übersendung einer Liste über die Sonderinspektionen, die seit Oktober 1998 an deutschen Botschaften durchgeführt wurden mit Schreiben AA vom 10. Mai 2005	11.05.2005	12.05.2005	6 Blatt
96	176	–	Übersendung einer Übersicht der noch nicht versandten Akten des BMI, die die Auswertung der Ausgangsberichterstattung der Sicherheitsbehörden (BGS, BKA) des Bundes zu den Themengebieten Visamissbrauch und Schleuserkriminalität seit dem Regierungswechsel 1998 beinhalten mit Schreiben BMI vom 19. Mai 2005	23.05.2005	24.05.2005	2 Blatt
96/1	176	–	Aktenlieferung des BMI über die Auswertung der Ausgangsberichterstattung der Nachrichtendienste des Bundes mit Schreiben BMI vom 13. Juni 2005 (Tgb.-Nr. 53/05 und 54/05)	15.06.2005	17.06.2005	4 Ordner VS
97	153	–	Aktenlieferung der Staatsanwaltschaft Berlin Strafverfahren AZ 76 Js 1468/04 mit Schreiben der Senatsverwaltung für Justiz Berlin vom 25. Mai 2005	31.05.2005	31.05.2005	1 Ordner
98	155	–	Schreiben der Senatsverwaltung für Justiz Berlin vom 25. Mai 2005 zur Benennung von Personen im Zusammenhang mit Verfahren der Staatsanwaltschaft Berlin	31.05.2005	31.05.2005	1 Blatt
99	165	–	Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 10. Juni 2005 mit Hinweis, dass kein weiteres Schriftgut zur Verfügung gestellt werden kann	14.06.2005	15.06.2005	2 Blatt
100	168	–	Aktenlieferung der Auswertung der Ausgangsberichterstattung der Nachrichtendienste mit Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 10. Juni 2005 (Tgb-Nr. 52/05)	14.06.2005	15.06.2005	1 Ordner VS

MAT A-Nr.	Zu BB 15-Nr.	Ausführungs-B-Nr.	Inhalt	Eingang am	verteilt am	Bemerkungen Umfang (Blatt/Ordner)
101	182	–	Aktenlieferung Sitzungsprotokolle der EU-Rats-AG „Visa“ mit Schreiben AA vom 14. Juni 2005	15.06.2005	15.06.2005	1 Ordner
102	189	–	Aktenlieferung im Zusammenhang mit den deutsch-ukrainischen Regierungskonsultationen am 6. Dezember 2001 mit Schreiben BMI vom 24. Juni 2005	24.06.2005	27.06.2006	1 Ordner + 1 Hefter VS
103	189	–	Aktenlieferung im Zusammenhang mit den deutsch-ukrainischen Regierungskonsultationen am 6. Dezember 2001 mit Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 29. Juni 2005 (Tgb.-Nr. 58/05)	29.06.2005	29.06.2005	3 Hefter VS
104	181	–	Übersendung der Protokollauszüge der Direktorenrunde mit Schreiben AA vom 30. Juni 2005	30.06.2005	04.07.2005	8 Blatt + 5 Blatt VS
105	189	–	Aktenlieferung im Zusammenhang mit den deutsch-ukrainischen Regierungskonsultationen am 6. Dezember 2001 mit Schreiben AA vom 30. Juni 2005	30.06.2005	04.07.2005	27 Blatt + 9 Blatt VS
106	188	–	Aktenlieferung zu möglichen Visumerschleichungen an der deutschen Botschaft in Rabat mit Schreiben AA vom 5. Juli 2005	05.07.2005	06.07.2005	1 Ordner
107	57	–	Übersendung des Berichts über das Reisebüroverfahren und den Einsatz von Reiseschutzversicherungen im Visumverfahren mit Schreiben AA vom 1. August 2005	01.08.2005	01.08.2005	32 Blatt

IV. Verzeichnis der Materialien, die dem Untersuchungsausschuss ohne Beiziehungsbeschluss zur Verfügung gestellt wurden (B-Materialien)

MAT B-Nr.	Inhalt	Eingang am	Umfang
1	Schreiben der Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt vom 31. Januar 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Hinweis Weiterleitung	02.02.2005	1 Seite
1/1	Schreiben der Staatskanzlei des Landes Brandenburg vom 3. Februar 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Hinweis Weiterleitung	07.02.2005	1 Seite
1/2	Schreiben der Hessischen Staatskanzlei vom 2. Februar 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Hinweis Weiterleitung	11.02.2005	1 Seite
1/3	Schreiben des Ministeriums der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt vom 14. Februar 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Hinweis Eingang	17.02.2005	1 Seite
1/4	Schreiben des Ministerpräsidenten des Landes Rheinland-Pfalz vom 14. Februar 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Hinweis Zwischenbescheid	17.02.2005	1 Seite
1/5	Schreiben der Bayerischen Staatskanzlei vom 14. Februar 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Hinweis Weiterleitung	17.02.2005	1 Seite
1/6	Schreiben des Ministeriums der Justiz des Landes Brandenburg vom 15. Februar 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Hinweis Eingang	22.02.2005	1 Seite
1/7	Schreiben der Sächsischen Staatskanzlei vom 17. Februar 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Beantwortung	22.02.2005	6 Seiten
1/8	Schreiben des Hessischen Ministeriums der Justiz vom 7. März 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Beantwortung	11.03.2005	16 Seiten
1/9	Schreiben der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz vom 11. März 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Beantwortung	16.03.2005	31 Seiten
1/9a	Schreiben der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz vom 4. Mai 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Nachtrag	09.05.2005	1 Seite
1/10	Schreiben der Senatsverwaltung für Justiz Berlin vom 14. März 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Beantwortung	18.03.2005	10 Seiten

MAT B-Nr.	Inhalt	Eingang am	Umfang
1/11	Schreiben des Ministerpräsidenten des Landes Niedersachsen vom 17. März 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Beantwortung	18.03.2005	14 Seiten
1/12	Schreiben des Justizministeriums des Landes Baden-Württemberg vom 15. März 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Beantwortung	23.03.2005	28 Seiten 1 CD
1/13	Schreiben des Ministerpräsidenten des Landes Niedersachsen vom 22. März 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Nachtrag	31.03.2005	11 Seiten
1/14	Schreiben der Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern vom 31. März 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Beantwortung	05.04.2005	7 Seiten
1/15	Schreiben des Senators für Justiz und Verfassung des Landes Bremen vom 6. April 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Beantwortung	08.04.2005	2 Seiten
1/16	Schreiben der Staatskanzlei des Landes Saarland vom 11. April 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Beantwortung	12.04.2005	5 Seiten
1/17	Schreiben des Ministers der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt vom 12. April 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Beantwortung	15.04.2005	7 Seiten
1/18	Schreiben des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen vom 8. April 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Beantwortung	15.04.2005	23 Seiten
1/19	Schreiben des Staatsrats des Landes Hamburg vom 18. April 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Beantwortung	26.04.2005	6 Seiten
1/20	Schreiben der Bayerischen Staatsministerin der Justiz vom 18. April 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Beantwortung	26.04.2005	35 Seiten
1/21	Schreiben der Minsisterpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein vom 25. April 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Beantwortung	02.05.2005	45 Seiten
1/22	Schreiben des Ministerpräsidenten des Landes Thüringen vom 3. Mai 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Beantwortung	10.05.2005	3 Seiten

MAT B-Nr.	Inhalt	Eingang am	Umfang
1/23	Schreiben der Ministerin der Justiz des Landes Brandenburg vom 26. Juni 2005 zur Anfrage vom 21. Januar 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Beantwortung	05.07.2005	17 Seiten
1/24	Schreiben des Senators für Justiz und Verfassung des Landes Bremen vom 4. Juli 2005 zur Anfrage vom 9. Mai 2005 nach Strafverfahren in den Bundesländern Nachtrag	07.07.2005	5 Seiten
2	Grafische Darstellung zum Ermittlungsverfahren „Wiesenrand“ (während der Beweiserhebung am 31. März 2005 eingebracht)	31.03.2005	DIN A1 Organigramm
3	Schreiben der Leiterin des Parlaments- und Kabinettreferats des AA vom 14. April 2005 betr. Auszüge aus Personalakten von Mitarbeiterinnen der Botschaft Kiew	14.04.2005	113 Seiten
4	Schreiben des Zeugen Matthias von Kummer (AA) vom 19. April 2005 betr. Vorgänge innerhalb des Auswärtigen Amts	27.04.2005	2 Seiten
5	Unterlagen des Zeugen Nikolai von Schöpf (AA) (während der Beweiserhebung am 12. Mai 2005 eingebracht)	12.05.2005	133 Seiten
6	Thesenpapier der Botschafterkonferenz September 2000 (während der Beweiserhebung am 2. Juni 2005 vom Zeugen Dr. Martin Schäfer [AA] eingebracht)	02.06.2005	4 Seiten
7	„EU Schengen-Katalog“ übersandt von Dr. Martin Tuffner (BKA)	21.06.2005	33 Seiten
8	Aktenauszüge zum Visasammelstellenverfahren beim Generalkonsulat Nowosibirsk mit Schreiben AA vom 23. Juni 2005	23.06.2005	39 Seiten
9	Schreiben des Staatssekretärs Jürgen Chrobog (AA) an Staatssekretär Lutz Diwell (BMI) vom 22. Dezember 2004	23.06.2005	2 Seiten
10	Vermerk des AA vom 21. Juni 2005 zur Vorbereitung der Aussage des Zeugen Hans-Peter Annen (während der Beweiserhebung am 23. Juni 2005 vom Zeugen Abgeordneten Annen [AA] eingebracht)	23.06.2005	4 Seiten
11	Gruppenfoto der Mitarbeiter der Botschaft in Tirana (während der Beweiserhebung am 23. Juni 2005 vom Zeugen Joachim Schaitel [BGS] eingebracht)	23.06.2005	1 Seite
12	Schreiben des Zeugen Dr. Martin Tuffner vom 26. Juni 2005 zu einer Nachfrage des Abgeordneten Clemens Binninger	27.06.2005	3 Seiten
13	Nachträgliche schriftliche Stellungnahme des Zeugen Bernhard Falk vom 1. Juli 2005	01.07.2005	17 Seiten
14	Schreiben Bundeskanzleramt vom 1. Juli 2005 betr. Redekonzept des Zeugen Eckehart Wache (BGS)	05.07.2005	4 Seiten
15	Unterlagen des Zeugen Bundesminister Otto Schily (während der Beweiserhebung am 15. Juli 2005 eingebracht)	15.07.2005	1 Ordner
16	Schreiben des Abgeordneten Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen) an Bundesminister Joseph Fischer vom 27. April 2005 sowie Antwortschreiben des Staatssekretärs Georg Boomgaarden vom 11. Juli 2005	21.07.2005	4 Seiten

MAT B-Nr.	Inhalt	Eingang am	Umfang
17	Schreiben des BMI vom 20. Juli 2005 zu einer Frage des Abgeordneten Reinhard Grindel	22.07.2005	3 Seiten
18	Schreiben des ADAC vom 28. Juli 2005 betreffend weitere Informationen zur Visa-Erteilungspraxis der deutschen Auslandsvertretungen	29.07.2005	42 Seiten

V. Verzeichnis der Materialien, die Bezug zum Untersuchungsauftrag haben, aber nicht die zu untersuchenden Vorgänge dokumentieren (C-Materialien)

MAT C-Nr.	Thema/Inhalt	verteilt am
1	Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes vom 8. März 2005	09.03.2005
2	Schreiben des Abgeordneten Hellmut Königshaus vom 4. Juli 2005 betreffend Ausarbeitungen des Wissenschaftlichen Dienstes	04.07.2005

VI. Verzeichnis der Zeugen und Sachverständigen

1. Zeugen

Name	A-Drs. Nr.	BB 15-Nr.	beschlossen am	Vernehmung am	Protokoll Nr.	Vernehmung abgeschlossen am
Annen, Hans-Peter	146	111	17.03.2005	23.06.2005	28	30.08.2005
Auer, Maria	135	99 99 (neu)	10.03.2005 17.03.2005	31.03.2005	13	30.08.2005
Ball, Bettina	179	128	17.03.2005	31.03.2005	13	30.08.2005
Beth, Hans-Josef	30	28	20.01.2005	24.02.2005	7	30.08.2005
Borkowski, Elke	97	67	24.02.2005	keine Einvernahme		
Bülles, Egbert	18	16	20.01.2005	17.03.2005	11	30.08.2005
Diwell, Lutz	207	164	15.04.2005	keine Einvernahme		
Engel, Jürgen	147	112	17.03.2005	23.06.2005	28	30.08.2005
Falk, Bernhard	76	48	17.02.2005	22.06.2005	27	30.08.2005
Fischer, Joseph	81	51	17.02.2005	25.04.2005	19	30.08.2005
Flimm, Otto	109	76	24.02.2005	keine Einvernahme		

Name	A-Drs. Nr.	BB 15-Nr.	beschlossen am	Vernehmung am	Protokoll Nr.	Vernehmung abgeschlossen am
Friedrich-Boerger, Maria	105	72	24.02.2005	keine Einvernahme		
Fries-Gaier, Susanne	148	113	17.03.2005	12.05.2005	21	30.08.2005
Funk, Gabriele	105	72	24.02.2005	keine Einvernahme		
Grabherr, Stephan, Dr.	73	45	17.02.2005	14.04.2005	14	30.08.2005
Grützmacher, Fritz	103	70	24.02.2005	keine Einvernahme		
Hagen, Alexandra	104	71	24.02.2005	keine Einvernahme		
Hansen, Udo	240	183	16.06.2005	keine Einvernahme		
Hellmuth, Frank	106	73	24.02.2005	keine Einvernahme		
Heyken, Eberhard, Dr.	154	119	17.03.2005	02.05.2005	20	30.08.2005
Hildebrandt, Achim	229	180	13.05.2005	keine Einvernahme		
Holoch, Claudia	175	138	31.03.2005	keine Einvernahme		
Hoppmann, Klara	78	49	17.02.2005	02.05.2005	20	30.08.2005
Höppner, Ulrich	20	18	20.01.2005	17.03.2005	11	30.08.2005
Hövelmeier, Maik	131	88	24.02.2005	10.03.2005	9	30.08.2005
Huth, Martin	150	115	17.03.2005	12.05.2005	21	30.08.2005
Kanther, Manfred	224	175	13.05.2005	keine Einvernahme		
Kaping, Bodo	106	73	24.02.2005	keine Einvernahme		
Kass, Rüdiger, Dr.	94	64	24.02.2005	keine Einvernahme		
Kinkel, Klaus, Dr.	224	175	13.05.2005	keine Einvernahme		
Kliegel, Franz-Joseph	135	99 99 (neu)	10.03.2005 17.03.2005	31.03.2005	13	30.08.2005
Kobler, Martin	119	91	10.03.2005	21.04.2005	18	30.08.2005
Konrad, Anja	130	87	24.02.2005	10.03.2005	9	30.08.2005

Name	A-Drs. Nr.	BB 15-Nr.	beschlossen am	Vernehmung am	Protokoll Nr.	Vernehmung abgeschlossen am
Krause, Günter	95	65	24.02.2005	keine Einvernahme		
Kroll, Clemens	149	114	17.03.2005	keine Einvernahme		
Kummer, Matthias von	71	43	17.02.2005	14.04.2005	14	30.08.2005
Kunze, Detlev	128	85	24.02.2005	10.03.2005	9	30.08.2005
Läufer, Thomas, Dr.	75	47	17.02.2005	keine Einvernahme		
Leber, Claus Peter	106	73	24.02.2005	02.06.2005	24	30.08.2005
Lehnguth, Gerold, Dr.	228	179	13.05.2005	keine Einvernahme		
Linden, Georg, Dr.	204	161	15.04.2005	keine Einvernahme		
Lohkamp, Roland	124	96 (neu)	10.03.2005	20.04.2005	17	30.08.2005
Löper, Friedrich, Dr.	227	178	13.05.2005	keine Einvernahme		
Maier, Wolfgang	133	90	02.03.2005	10.03.2005	9	30.08.2005
Manig, Wolfgang, Dr.	72	44	17.02.2005	14.04.2005	14	30.08.2005
Märkl, Albert	31	29	20.01.2005	24.02.2005	7	30.08.2005
Meurer, Albert	106	73	24.02.2005	keine Einvernahme		
Meyer, Hartwig	249	186	16.06.2005	30.06.2005	29	30.08.2005
Meyer, Peter	108	75	24.02.2005	30.06.2005	29	30.08.2005
Mittner-Robinson, Regina	105	72	24.02.2005	02.05.2005	20	30.08.2005
Müller, Dominik	106	73	24.02.2005	23.06.2005	28	30.08.2005
Mützelburg, Bernd	246	185	16.06.2005	keine Einvernahme		
Nesyt, Christian	192	151	15.04.2005	keine Einvernahme		
Nibbeling-Wrießnig, Martina	168	134	31.03.2005	21.04.2005	18	30.08.2005
Ohl-Meyer, Anita	162	127	17.03.2005	keine Einvernahme		
Pleuger, Gunter, Dr.	189	148	31.03.2005	21.04.2005	18	30.08.2005

Name	A-Drs. Nr.	BB 15-Nr.	beschlossen am	Vernehmung am	Protokoll Nr.	Vernehmung abgeschlossen am
Ploetz, Hans-Friedrich von, Dr.	145	110	17.03.2005	keine Einvernahme		
Rakerseder, Karl	85	55	24.02.2005	keine Einvernahme		
Rippert, Ludwig	122	94	10.03.2005	22.06.2005	27	30.08.2005
Rückheim, Lars	29	27	20.01.2005	24.02.2005	7	30.08.2005
Runte, Oliver	129	86	24.02.2005	10.03.2005	9	30.08.2005
Schäfer, Martin, Dr.	143	108	17.03.2005	02.06.2005	24	30.08.2005
Schaitel, Joachim	106	73	24.02.2005	23.06.2005	28	30.08.2005
Schapper, Claus Henning	226	177	13.05.2005	keine Einvernahme		
Schellenberg, Dieter	249	186	16.06.2005	keine Einvernahme		
Schily, Otto	102	69	24.02.2005	15.07.2005	30	30.08.2005
Schißau, Roland	159	124	17.03.2005	02.05.2005	20	30.08.2005
Schmid, Helga	121	93	10.03.2005	keine Einvernahme		
Schmillen, Achim	120	92	10.03.2005	keine Einvernahme		
Schmitz-Justen, Wolfgang	126	83	24.02.2005	17.03.2005	11	30.08.2005
Schnakenberg, Oliver, Dr.	161	126	17.03.2005	12.05.2005	21	30.08.2005
Schoepff, Nikolai von	160	125	17.03.2005	12.05.2005	21	30.08.2005
Schoss, Manfred	250	187	16.06.2005	keine Einvernahme		
Schramma, Fritz	198	157	15.04.2005	keine Einvernahme		
Schumacher, Jörg	250	187	16.06.2005	30.06.2005	29	30.08.2005
Seiler-Albring, Ursula	214	171	15.04.2005	keine Einvernahme		
Soénius, Peter-Michael	197	156	15.04.2005	keine Einvernahme		
Spang, Thomas	98	68	24.02.2005	22.06.2005	27	30.08.2005
Stange, Hans-Joachim	93	63	24.02.2005	keine Einvernahme		

Name	A-Drs. Nr.	BB 15-Nr.	beschlossen am	Vernehmung am	Protokoll Nr.	Vernehmung abgeschlossen am
Steiner, Michael	241	184	16.06.2005	keine Einvernahme		
Steinmeier, Frank-Walter, Dr.	205	162	15.04.2005	keine Einvernahme		
Stüdemann, Dietmar Gerhard	79	50	17.02.2005	20.04.2005	17	30.08.2005
Studnitz, Ernst-Jörg von	144	109	17.03.2005	20.04.2005	17	30.08.2005
Tirre, Hans-Hermann	158	123	17.03.2005	keine Einvernahme		
Tuffner, Martin	170	136	31.03.2005	22.06.2005	27	30.08.2005
Uhrlau, Ernst	206	163	15.04.2005	keine Einvernahme		
Ulbrich, Clemens, Dr.	62	39	17.02.2005	10.03.2005	9	30.08.2005
Volmer, Ludger, Dr.	57	34	17.02.2005	21.04.2005	18	30.08.2005
Wache, Eckehart	177	140	31.03.2005	22.06.2005	27	30.08.2005
Weber, Alois, Dr.	249	186	16.06.2005	keine Einvernahme		
Weck, Thomas	105	72	24.02.2005	keine Einvernahme		
Weishaupt, Axel, Dr.	191	150	15.04.2005	02.06.2005	24	30.08.2005
Westdickenberg, Gerhard, Dr.	74	46	17.02.2005	20.04.2005	17	30.08.2005
Westphal, Bernd	151	116	17.03.2005	14.04.2005	14	30.08.2005
Wilczoch, Iris	105	72	24.02.2005	23.06.2005	28	30.08.2005
Wirlitsch, Roland	96	66	24.02.2005	31.03.2005	13	30.08.2005
Woltering, Michael	135	99 99 (neu)	10.03.2005 17.03.2005	31.03.2005	13	30.08.2005

2. Sachverständige

Name	Beschlossen am	Anhörung am	Protokoll Nr.
Böckmann, Reinhard	27.01.2005	17.02.2005	5
Reermann, Olaf	27.01.2005	17.02.2005	5
Teipel, Joachim	20.01.2005	17.02.2005	5

VII. Verzeichnis der Sitzungen

Nr.	Datum	Art der Sitzung	Gegenstand	Dauer (in Minuten)	Protokoll-umfang (Seiten)
1	17.12.04	öffentlich	**Konstituierung**	35	10
2	20.01.05	nichtöffentlich	Beratungssitzung	193	70
3	27.01.05	nichtöffentlich	Beratungssitzung	97	27
4	17.02.05	nichtöffentlich	Beratungssitzung	21	41
5	17.02.05	öffentlich	**Anhörung von Sachverständigen** Joachim Teipel Olaf Reermann Reinhard Böckmann	200	44
6	24.02.05	nichtöffentlich	Beratungssitzung	81	48
7	24.02.05	öffentlich	**Zeugenvernehmung** Lars Rückheim Albert Märkl Hans-Josef Beth	259	73
7	24.02.05	VS-Vertraulich	**Zeugenvernehmung** Lars Rückheim Hans-Josef Beth	177	36
8	10.03.05	nichtöffentlich	Beratungssitzung	115	33
9	10.03.05	öffentlich	**Zeugenvernehmung** Dr. Clemens Ulbrich Wolfgang Maier Detlev Kunze Oliver Runte Anja Konrad Maik Hövelmeier	351	78
9	10.03.05	VS-NfD	**Zeugenvernehmung** Wolfgang Maier Oliver Runte	61	15
10	17.03.05	nichtöffentlich	Beratungssitzung	331	40
11	17.03.05	öffentlich	**Zeugenvernehmung** Egbert Bülles Ulrich Höppner Wolfgang Schmitz-Justen	438	108
11	17.03.05	VS-NfD	**Zeugenvernehmung** Ulrich Höppner	11	4
12	31.03.05	nichtöffentlich	Beratungssitzung	350	29
13	31.03.05	öffentlich	**Zeugenvernehmung** Bettina Ball Roland Wirlitsch Maria Auer Michael Woltering Franz-Joseph Kliegel	266	65

Nr.	Datum	Art der Sitzung	Gegenstand	Dauer (in Minuten)	Protokoll-umfang (Seiten)
14	14.04.05	öffentlich	**Zeugenvernehmung** Dr. Stephan Grabherr Dr. Wolfgang Manig Matthias von Kummer Bernd Westphal	881	207
15	14.04.05	nichtöffentlich	Beratungssitzung	61	42
16	20.04.05	nichtöffentlich	Beratungssitzung	54	11
17	20.04.05	öffentlich	**Zeugenvernehmung** Ernst-Jörg von Studnitz Dietmar Gerhard Stüdemann Roland Lohkamp Dr. Gerhard Westdickenberg	689	160
18	21.04.05	öffentlich	**Zeugenvernehmung** Dr. Ludger Volmer Dr. Gunter Pleuger Martina Nibbeling-Wrießnig Martin Kobler	1007	236
19	25.04.05	öffentlich	**Zeugenvernehmung** Joseph Fischer	653	156
20	02.05.05	öffentlich	**Zeugenvernehmung** Dr. Eberhard Heyken Klara Hoppmann Regina Mittner-Robinson Roland Schißau	719	163
20	02.05.05	VS-NfD	**Zeugenvernehmung** Regina Mittner-Robinson	40	12
21	12.05.05	öffentlich	**Zeugenvernehmung** Nikolai von Schoepff Dr. Oliver Schnakenberg Susanne Fries-Gaier Martin Huth	957	226
22	12.05.05	nichtöffentlich	Beratungssitzung	20	8
23	02.06.05	nichtöffentlich	Beratungssitzung	82	12
24	02.06.05	öffentlich	**Zeugenvernehmung** Dr. Axel Weishaupt Dr. Martin Schäfer Claus Peter Leber	372	100
24	02.06.05	VS-Vertraulich	**Zeugenvernehmung** Dr. Axel Weishaupt	21	6
25	02.06.05	nichtöffentlich	Beratungssitzung	29	3
26	16.06.05	nichtöffentlich	Beratungssitzung	58	22

Nr.	Datum	Art der Sitzung	Gegenstand	Dauer (in Minuten)	Protokoll-umfang (Seiten)
27	22.06.05	öffentlich	**Zeugenvernehmung** Bernhard Falk Dr. Martin Tuffner Ludwig Rippert Eckehart Wache Thomas Spang	540	122
27	22.06.05	VS-Vertraulich	**Zeugenvernehmung** Bernhard Falk	28	7
28	23.06.05	öffentlich	**Zeugenvernehmung** Jürgen Engel Hans-Peter Annen Iris Wilczoch Joachim Schaitel Dominik Müller	352	83
28	23.06.05	VS-NfD	**Zeugenvernehmung** Hans-Peter Annen Joachim Schaitel	158	34
29	30.07.05	öffentlich	**Zeugenvernehmung** Peter Meyer Hartwig Meyer Jörg Schumacher	337	88
30	15.07.05	öffentlich	**Zeugenvernehmung** Otto Schily	761	190
31	16.07.05	nichtöffentlich	Beratungssitzung	34	11
32	30.08.05	nichtöffentlich	Beratungssitzung	68	20

Siebter Teil

Die Dokumente können auf der beigefügten **CD-ROM** eingesehen werden.

Dokumentenübersicht

(im Berichtstext zitiert: Dokument Nr. …)

Dokument-Nr.	Inhalt
1	Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 8. März 2005
2	Vermerk des Auswärtigen Amts zur Vernehmung des Zeugen Nikolai von Schoepff vom 6. Mai 2005
3	Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 2. Juni 2005 (Ausschussdrucksache 243)
4	Antrag der Fraktionen CDU/CSU und FDP an das Bundesverfassungsgericht vom 6. Juni 2005 (Ausschussdrucksache 244)
5	Antragserwiderung an das Bundesverfassungsgericht vom 13. Juni 2005 (Ausschussdrucksache 247 (neu))
6	Einstweilige Anordnung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juni 2005 (Ausschussdrucksache 256)
7	Schreiben des Oberstaatsanwalts Egbert Bülles an den Dezernenten für die Ausländerämter der Stadt Köln vom 25. Juni 2002 betreffend die mangelnde Bonitätsprüfung verschiedener Kölner Bezirksämter im Rahmen des § 84 AuslG
8	Runderlass des Auswärtigen Amts vom 2. September 1999 an alle diplomatischen und berufskonsularischen Vertretungen betreffend die Weisung zur Bonitätsprüfung
9	Runderlass des Auswärtigen Amts vom 3. März 2000 an alle diplomatischen und berufskonsularischen Vertretungen betreffend das Visumverfahren (sog. Volmer-Erlass)
10	Runderlass des Auswärtigen Amts vom 29. Januar 2002 an alle diplomatischen und berufskonsularischen Vertretungen betreffend die Zulassung von Reiseschutzversicherungen als Finanzierungsnachweis
11	Teilrunderlass des Auswärtigen Amts vom 22. Mai 2001 an verschiedene deutsche Auslandsvertretungen in Osteuropa betreffend u. a. die Korrespondenz zwischen Auslandsvertretung und Auswärtigem Amt über Erkenntnisse zum Carnet-de-Touriste-Missbrauch (sog. Maulkorberlass)
12	Teilrunderlass des Auswärtigen Amts vom 24. Januar 2003 an verschiedene deutsche Auslandsvertretungen in Osteuropa betreffend die Übermittlung von Auskunftsersuchen von Polizei und Bundesgrenzschutz an das Auswärtige Amt
13	Schreiben des Leitenden Oberstaatsanwalts in Köln an das Bundesministerium des Innern und das Auswärtige Amt vom 20. September 2002 betreffend Auskunftsersuchen zu Vereinbarungen mit der Reiseschutz AG und Aussagegenehmigungen für Bedienstete
14	Antwortschreiben des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums des Innern vom 13. November 2002 auf das Schreiben des Leitenden Oberstaatsanwalts in Köln vom 20. September 2002
15	Schreiben des Staatssekretärs des Auswärtigen Amts, Georg Boomgaarden, an den Abgeordneten Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen) vom 11. Juli 2005
16	Schreiben des Auswärtigen Amts an das Landgericht Köln vom 13. Juni 2003 betreffend Aussagegenehmigungen für zwei Bedienstete
17	Antwortschreiben des Vorsitzenden Richters am Landgericht Köln, Ulrich Höppner, vom 18. Juni 2003 auf das Schreiben des Auswärtigen Amts vom 13. Juni 2003

Dokument-Nr.	Inhalt
18	Drahtbericht des Referenten des Rechts- und Konsularwesens in Kiew, Roland Schißau, vom 23. Juni 2003 an das Personalreferat des Auswärtigen Amts betreffend Aussagegenehmigungen für Mitarbeiter der Botschaft in Kiew
19	Drahtbericht der Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 12. Juli 2002 betreffend die telefonische Bedrohung der Leiterin der Visastelle in Kiew
20	Fax des Verbindungsbeamten des Bundeskriminalamtes an der deutschen Botschaft in Kiew an die Zentrale des Bundeskriminalamtes in Wiesbaden vom 12. Juli 2002 betreffend die Bedrohung von Botschaftsangehörigen
21	Fax des Verbindungsbeamten des Bundeskriminalamtes an der deutschen Botschaft in Kiew an die Zentrale des Bundeskriminalamtes in Wiesbaden vom 15. Juli 2002 betreffend die Bedrohung von Botschaftsangehörigen
22	Schreiben des Vorsitzenden Richters am Landgericht Köln, Ulrich Höppner, an das Referat 103-04 des Auswärtigen Amts vom 7. Juli 2003 betreffend Aussagegenehmigungen für Bedienstete des Auswärtigen Amts
23	Schreiben des Auswärtigen Amts, Referat 103-04, an das Landgericht Köln vom 10. Juli 2003 betreffend die Erteilung der Aussagegenehmigung
24	Vermerk des Bundesministeriums des Innern vom 24. Oktober 2003 über die Besprechung im Auswärtigen Amt am 23. Oktober 2003 zur Vorbereitung der Vernehmung von Zeugen aus dem Bundesministerium des Innern und dem Auswärtigen Amt
25	Ministervorlage des Auswärtigen Amts vom 4. Februar 2004 betreffend die Sprachregelung bezüglich der Visapolitik vor dem Landgericht Köln
26	Ministervorlage des Auswärtigen Amts vom 30. Januar 2004 betreffend Pressemeldungen zur Visapolitik des Auswärtigen Amts im Zusammenhang mit Reiseschutzpässen
27	Staatssekretärsvorlage des Referatsleiters Matthias von Kummer (AA) vom 8. Oktober 2003 betreffend die Zeugenvernehmung von Bediensteten des Auswärtigen Amts durch das Landgericht Köln
28	Unterrichtungsvorlage des Referatsleiters Matthias von Kummer (AA) für Bundesminister Joseph Fischer vom 26. Juli 2004 betreffend die Stellungnahme zum Urteil des Landgerichts Köln vom 9. Februar 2004
29	Schreiben des Bundesministers des Auswärtigen Dr. Klaus Kinkel an den Bundesminister des Innern Manfred Kanther vom 26. November 1994 betreffend den Handel mit Einladungen
30	Schreiben des Bundesministers des Innern Manfred Kanther an den Bundesminister des Auswärtigen Dr. Klaus Kinkel vom 19. September 1994 betreffend die Visumerteilungspraxis deutscher Auslandsvertretungen
31	Schreiben des Bundesministeriums des Innern an die Innenminister und -senatoren der Länder vom 6. November 1996 betreffend das Merkblatt zur Verwendung eines bundeseinheitlichen Formulars der Verpflichtungserklärung
32	Schreiben des Bundesministers des Auswärtigen Dr. Klaus Kinkel an den Bundesminister des Innern Manfred Kanther vom 20. März 1995 betreffend die Bekämpfung der Visumerschleichung
33	Schreiben der Berliner Senatsverwaltung für Inneres an das Bundesministerium des Innern vom 3. Februar 1997 betreffend die Nichtvornahme der Bonitätsprüfung durch die Berliner Ausländerbehörden
34	Schreiben der Hamburger Behörde für Inneres an das Bundesministerium des Innern vom 3. Februar 1997 betreffend die Beteiligung der Ausländerbehörden am Verfahren zur Erteilung von Besuchervisa
35	Schreiben des Landrats des Landkreises Kassel an das Regierungspräsidium Kassel vom 4. Februar 1997 betreffend die Einführung eines bundeseinheitlichen Formulars zur Verpflichtungserklärung

Dokument-Nr.	Inhalt
36	Schreiben des Innenministeriums Baden-Württemberg an das Bundesministerium des Innern vom 11. September 1995 betreffend die Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG
37	Merkblatt des Landratsamtes Ortenaukreis vom September 1996 zum Einladungsverfahren bei Besuchsreisen
38	Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. November 1998 zur Kostenhaftung für bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge aufgrund einer Verpflichtungserklärung (Az. 1 C 33/97)
39	Schreiben des Bundesministeriums des Innern an den Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht vom 3. November 1998 betreffend die Stellungnahme zur Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG
40	Schreiben des Bundesministeriums des Innern an die Innenministerien und Senatsverwaltungen der Länder vom 24. September 1999 betreffend die Verpflichtungserklärung gemäß § 84 AuslG
41	Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Juli 1997 betreffend die Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG (Az. 1 B 138/97)
42	Schreiben des Auswärtigen Amts an das Bundesministerium des Innern vom 30. September 1996 betreffend Verpflichtungserklärungen
43	Runderlass des Auswärtigen Amts an alle diplomatischen und berufskonsularischen Vertretungen vom 29. Dezember 1995 betreffend Bonitätsprüfung und Datenschutz im Visumverfahren
44	Runderlass des Auswärtigen Amts an alle diplomatischen und berufskonsularischen Vertretungen vom 12. Dezember 1996 betreffend ein bundeseinheitliches Formular für Verpflichtungserklärungen
45	Runderlass des Auswärtigen Amts an alle diplomatischen und berufskonsularischen Vertretungen vom 16. Mai 1997 betreffend Verpflichtungserklärung und Datenschutz
46	Ministervorlage an Bundesminister Dr. Klaus Kinkel vom 12. Mai 1997 betreffend die Verpflichtungserklärung bei Erteilung von Besuchsvisa
47	Schreiben des Auswärtigen Amts an das Bundesministerium des Innern vom 1. April 1999 betreffend Stellungnahmeersuchen zu einem Entwurf eines Runderlasses zur Verpflichtungserklärung
48	Schreiben des Bundesministeriums des Innern an das Auswärtige Amt vom 18. August 1999 betreffend die Stellungnahme zu dem beabsichtigten Runderlass
49	Vermerk über die Ausländerreferentenbesprechung des Bundes und der Länder vom 4. Oktober 1999
50	Fax der Berliner Senatsverwaltung für Inneres an das Auswärtige Amt vom 2. Dezember 2002 betreffend die Entgegennahme von Verpflichtungserklärungen
51	Runderlass des Auswärtigen Amts an alle diplomatischen und berufskonsularischen Auslandsvertretungen vom 26. Oktober 2004 betreffend Neuerungen im Visumverfahren
52	Schreiben des Präsidenten des ADAC, Otto Flimm, an den Bundesminister des Auswärtigen Dr. Klaus Kinkel vom 12. August 1994 betreffend die Einführung eines Carnet de Touriste
53	Schreiben des Auswärtigen Amts an den Präsidenten des ADAC vom 17. August 1994 betreffend Vorschläge zur Einführung eines Carnet de Touriste
54	Interne Aktennotiz des ADAC vom 13. September 1994 betreffend die Einführung eines Carnet de Touriste
55	Fax des Bundesministeriums des Innern an den ADAC vom 17. November 1994 betreffend den Vorschlag zur Einführung eines Carnet de Touriste
56	Interne Gesprächsnotiz des ADAC vom 9. Dezember 1994 über die Einführung eines Carnet de Touriste
57	Schreiben des Bundesministers des Auswärtigen vom 7. Februar 1995 an den ADAC
58	Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 19. Juni 1995 an den ADAC

Dokument-Nr.	Inhalt
59	Interner Gesprächsvermerk des ADAC betreffend die Besprechung am 25. Juli 1995 zwischen Auswärtigem Amt, Bundesministerium des Innern und ADAC
60	Fax des ADAC an den ÖAMTC (Österreichischer Automobil-, Motorrad- und Touringclub) vom 7. September 1995 betreffend die Ausweitung des Carnet de Touriste
61	Schreiben des Auswärtigen Amts an den ADAC vom 11. August 1995 betreffend die Information verschiedener deutscher Auslandsvertretungen über das Carnet de Touriste
62	Schreiben des Bundesministeriums des Innern an die Innenminister und -senatoren der Länder vom 18. August 1995 betreffend die Einführung des Carnet de Touriste
63	Schreiben des ADAC an das Bundesministerium des Innern vom 16. Januar 1996 betreffend die Ausweitung des Carnet de Touriste auf weitere Staaten
64	Interne Gesprächsnotiz des ADAC über die Besprechung mit Auswärtigem Amt und Bundesministerium des Innern am 6. Dezember 1995 betreffend den Verkauf von Carnets de Touriste
65	Fax vom 15. September 1999 des ADAC an das Bundesministerium des Innern betreffend die Prüfung und evtl. Ergänzung der „Informationen über das Carnet de Touriste“
66	Reisebericht eines ADAC-Mitarbeiters vom 6. Mai 1999 über die Reise nach Kiew, Moskau und Minsk in der Zeit vom 19. bis zum 23. April 1999
67	Bericht der deutschen Botschaft in Kiew vom 8. Oktober 1997 über erste Probleme mit Carnets de Touriste in der Ukraine
68	Drahterlass des Auswärtigen Amts an die deutsche Botschaft in Kiew vom 8. Oktober 1997 betreffend die Einstellung des Carnet de Touriste als Surrogat für eine Verpflichtungserklärung zum 9. Oktober 1997
69	Drahterlass des Auswärtigen Amts an die deutsche Botschaft in Kiew vom 17. Oktober 1997 über die Wiederzulassung des Carnet de Touriste in der Ukraine zum 23. Oktober 1997
70	Drahtbericht der deutschen Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 27. Oktober 1998 betreffend Voraussetzungen der Visumerteilung
71	Drahterlass des Auswärtigen Amts vom 12. November 1998 an verschiedene deutsche Auslandsvertretungen in Osteuropa betreffend Visumverfahren
72	Bericht der deutschen Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 28. Mai 1999 über die Auslastung der Visastelle
73	Drahterlass des Auswärtigen Amts an die deutsche Botschaft in Tiflis vom 7. Januar 1999 betreffend die Forderung von Beweisen für den Missbrauch des Carnet de Touriste
74	Drahtbericht der deutschen Botschaft in Tiflis an das Auswärtige Amt vom 22. Januar 1999 betreffend die weitere Vorgehensweise für Carnets de Tourist
75	Drahterlass des Auswärtigen Amts an die deutsche Botschaft in Tiflis vom 25. Januar 1999 betreffend Visumverfahren in Tiflis
76	Bericht der deutschen Botschaft in Tiflis an das Auswärtige Amt vom 12. März 1999 über ein Gespräch mit dem ADAC über Carnets de Touriste
77	Bericht der deutschen Botschaft in Moskau an das Auswärtige Amt vom 19. Mai 1999 betreffend Bedenken zu Carnets de Touriste
78	Erlass des Auswärtigen Amts an die deutsche Botschaft in Baku vom 19. Mai 1999 betreffend die Visumerteilung an Carnet-de-Touriste-Inhaber
79	Drahterlass des Auswärtigen Amts an verschiedene deutsche Auslandsvertretungen in Osteuropa vom 22. Juni 1999 betreffend Berichte über Probleme mit Carnets de Touriste

Dokument-Nr.	Inhalt
80	Erlass des Auswärtigen Amts an verschiedene deutsche Auslandsvertretungen in Osteuropa vom 10. August 1999 betreffend Berichte über Probleme mit Carnets de Touriste
81	Erlass des Auswärtigen Amts an 13 Auslandsvertretungen und u. a. an die deutsche Botschaft in Kiew vom 15. Oktober 1999
82	Interne Gesprächsnotiz des ADAC vom 12. Oktober 1999 über die Besprechung mit Bundesministerium des Innern, Auswärtigem Amt, Bundesgrenzschutz und ÖAMTC am 8. Oktober 1999
83	Vermerk des Bundesministeriums des Innern vom 11. Oktober 1999 über Gespräche mit Auswärtigem Amt, ÖAMTC und ADAC zur Sicherheit des Visumverfahrens
84	Drahterlass des Auswärtigen Amts an verschiedene deutsche Auslandsvertretungen in Osteuropa vom 11. Oktober 1999 betreffend Visumverfahren bei Vorlage eines Carnet de Touriste
85	Fax des Auswärtigen Amts an das Bundesministerium des Innern mit geändertem Erlass vom 15. Oktober 1999
86	Bericht der deutschen Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 16. Dezember 1999 über Probleme mit Carnets de Touriste
87	Drahterlass des Auswärtigen Amts an die deutsche Botschaft in Kiew vom 23. Dezember 1999 betreffend die Reaktion auf den Bericht vom 16. Dezember 1999
88	Bericht der deutschen Botschaft in Bukarest an das Auswärtige Amt vom 24. Februar 2000 betreffend den Anstieg von Visaantragszahlen
89	Bericht der deutschen Botschaft in Bukarest an das Auswärtige Amt vom 6. November 2000 über den Anstieg der Visumzahlen
90	Erlass des Auswärtigen Amts an die deutsche Botschaft in Bukarest vom 13. Dezember 2000 betreffend die Antwort zum Anstieg der Visumzahlen
91	Bericht der deutschen Botschaft in Bukarest an das Auswärtige Amt vom 11. Januar 2001 betreffend die ergänzende Berichterstattung zum Anstieg der Visumzahlen
92	Bericht der deutschen Botschaft in Moskau an das Auswärtige Amt vom 27. November 2000 betreffend die Visumerteilung bei Vorlage eines Carnet de Touriste
93	Schreiben des ADAC an das Auswärtige Amt vom 29. November 2000 betreffend die vorläufige Einstellung des Carnet-de-Touriste-Verkaufs
94	Bericht des Generalkonsulats St. Petersburg an das Auswärtige Amt vom 10. Mai 2000 betreffend die Asylproblematik im Zusammenhang mit Carnets de Touriste
95	Bericht des Generalkonsulats St. Petersburg an das Auswärtige Amt vom 7. Dezember 2000 betreffend die Zustimmung zu Berichten der Botschaften Moskau und Nowosibirsk über Carnets de Touriste
96	Bericht der deutschen Botschaft in Baku an das Auswärtige Amt vom 12. Mai 2000 betreffend die Vertrauenswürdigkeit des Carnet de Touriste
97	Internes Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 28. September 2000 betreffend Carnets de Touriste und Gemeinsame Konsularische Instruktionen
98	Aktennotiz des ADAC über das Gespräch mit Auswärtigem Amt und Bundesministerium des Innern am 18. Dezember 2000 über Verfahren bezüglich Carnets de Touriste
99	Teilrunderlass des Auswärtigen Amts an die deutschen Botschaften der Länder, in denen das Carnet de Touriste Geltung hatte, vom 22. Mai 2001
100	Schreiben des Auswärtigen Amts an das Bundesministerium des Innern, das Bundeskriminalamt und den ADAC vom 28. Mai 2001 betreffend die Besprechung am 21. Mai 2001 im Auswärtigen Amt

Dokument-Nr.	Inhalt
101	Aktennotiz des ADAC über das Gespräch mit Auswärtigem Amt und Bundesministerium des Innern am 21. Mai 2001 über Carnets de Touriste
102	Runderlass des Auswärtigen Amts vom 28. März 2003 betreffend die Abschaffung der Reiseschutzversicherungen als Surrogat für eine Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG
103	Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 10. Januar 2002
104	Schreiben des Auswärtigen Amts vom 17. September 2002
105	Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 19. September 2002
106	Erlass des Auswärtigen Amts vom 2. Mai 2001 betreffend die Reiseschutzversicherung durch die Reise-Schutz AG
107	Schreiben des Bundesministeriums des Innern an die Innenministerien und Senatsverwaltungen für Inneres der Länder vom 19. Juni 2001
108	Interne E-Mail des Auswärtigen Amts vom 6. September 2001 betreffend den Klärungs- und Anpassungsbedarf beim Verfahren zum Carnet de Touriste und Reiseschutzpass
109	Erlass des Auswärtigen Amts vom 25. April 2002
110	Schreiben des Auswärtigen Amts vom 2. April 2003 an die Itres GmbH
111	Erlass des Auswärtigen Amts vom 1. Oktober 2002
112	Schreiben des Auswärtigen Amts vom 2. April 2003 an die Flimpex GmbH
113	Bericht der deutschen Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 18. Februar 2002 über Probleme beim Visumvergabeverfahren
114	Teilrunderlass des Auswärtigen Amts an die deutschen Botschaften in Kiew und Moskau vom 26. Februar 2002 betreffend Reiseschutzversicherungen als Verpflichtungsnachweis
115	E-Mail der deutschen Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 12. November 2002 betreffend Probleme der Prüfung der Visumvoraussetzungen
116	Teilrunderlass des Auswärtigen Amts an die deutschen Auslandsvertretungen in den GUS-Staaten vom 28. Januar 2003 betreffend die Visumerteilung
117	Bericht des Generalkonsulats Saratow an das Auswärtige Amt vom 12. Februar 2003 betreffend die Visumerteilung
118	Bericht des Generalkonsulats Saratow an das Auswärtige Amt vom 27. März 2003 betreffend Probleme mit Reiseschutzversicherungen
119	Erlass des Auswärtigen Amts vom 22. November 2002
120	Schreiben des Auswärtigen Amts an das Bundesministerium des Innern vom 2. Juli 2002
121	Schreiben des Staatssekretärs im Bundesministerium des Innern, Claus Henning Schapper, an den Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Jürgen Chrobog, vom 24. Juli 2002
122	Schreiben des Bundesministeriums des Innern, Referat BGS II 2, vom 22. Juni 2002 betreffend Visaerschleichung
123	Schreiben des Auswärtigen Amts an das Bundesministerium des Innern vom 2. September 2002
124	Schreiben des Auswärtigen Amts an das Bundesministerium des Innern vom 12. März 2003
125	Schreiben des Bundesministeriums des Innern an das Auswärtige Amt vom 18. März 2003
126	Schreiben des Auswärtigen Amts an die Reise-Schutz AG vom 28. März 2003
127	Ministervorlage des Auswärtigen Amts vom 3. November 1999

Dokument-Nr.	Inhalt
128	„Brainstorming-Papier“ zur Hausbesprechung datiert vom 19. November 1999 unter Leitung von Bundesminister Joseph Fischer
129	Anhörung von Staatsminister Dr. Ludger Volmer durch den Petitionsausschuss zu Eingaben in Visumangelegenheiten am 1. Dezember 1999
130	Ministervorlage zur „BM-Weisung“ nach Hausbesprechung am 23. November 1999
131	Ministervorlage des Referats 514/508 im Auswärtigen Amt vom 26. Januar 2000
132	Schreiben des Leiters der Rechtsabteilung im Auswärtigen Amt, Dr. Gerhard Westdickenberg, vom 24. Februar 2000 unter Bezugnahme auf die „BM-Vorlage vom 26. Januar 2000“
133	Begleitschreiben an die deutschen Auslandsvertretungen mit der Ankündigung eines neuen Erlasses, datiert am 3. März 2000
134	Leitfaden zur Visumerteilung durch die deutschen Auslandsvertretungen vom 20. August 1993
135	Pressenachrichten der EU-Kommission zur deutschen Visa-Affäre vom 4. August 2005
136	Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 19. März 2004
137	Ministervorlage des Bundesministeriums des Innern am 9. März 2000 zur Praxis der Visumerteilung durch die Auslandsvertretungen
138	Schreiben des Bundesministers des Innern, Otto Schily, an den Bundesminister des Auswärtigen, Joseph Fischer, vom 10. März 2000
139	Schreiben des Bundesministers des Innern, Otto Schily, an den Bundesminister des Auswärtigen, Joseph Fischer, vom 13. März 2000
140	Schreiben des Bundesministers des Auswärtigen, Joseph Fischer, an den Bundesminister des Innern, Otto Schily, vom 13. März 2000
141	Stellungnahme der Fachbeamten des Auswärtigen Amts zu den ausländer- und schengenrechtlichen Ausführungen im Schreiben von Bundesministers Otto Schily
142	Vermerk des Bundeskanzleramtes vom 10. März 2000
143	Interner Vermerk des Auswärtigen Amts vom 24. März 2000
144	Interner Gesprächsvermerk des Bundesministeriums des Innern vom 29. März 2000
145	Schreiben des Staatssekretärs Claus Henning Schapper an Staatssekretär Dr. Gunter Pleuger vom 7. April 2000
146	Antwortschreiben des Staatssekretärs Dr. Gunter Pleuger an Staatssekretär Claus Henning Schapper vom 17. April 2000
147	Schreiben des bayerischen Staatsministers des Innern, Dr. Günther Beckstein, an den Bundesminister des Auswärtigen, Joseph Fischer, vom 24. März 2000
148	Schreiben des Bundesministers des Auswärtigen, Joseph Fischer, vom 11. April 2000
149	Schreiben des bayerischen Staatsministers des Innern, Dr. Günther Beckstein, vom 12. April 2000
150	Schreiben des Innenministers von Baden-Württemberg, Dr. Wolfgang Schäuble, an den Bundesminister des Auswärtigen, Joseph Fischer, vom 30. März 2000
151	Antwortschreiben des Bundesministers des Auswärtigen, Joseph Fischer, vom 18. April 2000
152	Besprechungsprotokoll zum Runderlass vom 3. März 2000 im September 2000
153	Bericht der Arbeitsgruppe auf Staatssekretärsebene zur Beseitigung von Rückführungsschwierigkeiten vom Mai 2000

Dokument-Nr.	Inhalt
154	Vorlage für den Bundesminister des Innern, Otto Schily, vom 3. Mai 2000
155	Vermerk vom 6. April 2000 auf die Reaktionen der Auslandsvertretungen auf den Runderlass über Änderungen in der Visumpraxis vom 3. März 2000
156	Vermerk des Auswärtigen Amts vom 17. Mai 2000
157	Schreiben des deutschen Botschafters in Kasachstan vom 17. März 2000
158	Vom Leiter des Referats 514 im Auswärtigen Amt, Bernd Westphal, verfasste E-Mail vom 29. März 2000
159	Bericht der Botschaft in New Delhi vom 27. März 2000
160	Bericht der Botschaft in Daressalam vom 3. April 2000
161	Bericht der Botschaft in Chisinau vom 4. Mai 2000 mit Bezug auf den Erlass vom 3. März 2000
162	Vermerk vom 24. August 2000 zum Visumverfahren bei den Auslandsvertretungen
163	Vermerk des Staatssekretärs Dr. Gunter Pleuger zum Drahtbericht der Botschaft Rabat vom 4. Oktober 2000
164	Bericht der Botschaft in Bukarest vom 29. Dezember 2000
165	Bericht der Botschaft in Rabat vom 3. Oktober 2000
166	Unterlage zur Pressekonferenz: „Ein Jahr Visareform und Asyllageberichte“
167	Schreiben des Bundesministers Otto Schily an den Bundesminister Joseph Fischer
168	Schreiben des Bundesministers Joseph Fischer vom 10. April 2001 an Bundesminister Otto Schily
169	Visastatistiken des Auswärtigen Amts zu den Botschaften in Kiew, Tirana, Moskau und Pristina vom 21. April 2005
170	Vermerk des Leiters des Referats 514 im Auswärtigen Amt vom 10. Oktober 1995 anlässlich einer Dienstreise nach Kiew
171	Bericht der Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 26. Juni 1995
172	Bericht der Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 17. Februar 1994
173	Erlass des Auswärtigen Amts an die Botschaft in Kiew vom 2. Mai 1994
174	Bericht der Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 5. Mai 1994
175	Bericht der Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 13. Dezember 1994
176	Erlass des Auswärtigen Amts an die Botschaft in Kiew vom 29. November 1994
177	Erlass des Auswärtigen Amts an 41 Auslandsvertretungen und u. a. an die Botschaft in Kiew vom 29. November 1994
178	Bericht der Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 12. Oktober 1994
179	Erlass des Auswärtigen Amts an 14 Auslandsvertretungen und u. a. an die Botschaft in Kiew vom 8. Februar 1993
180	Erlass des Auswärtigen Amts an alle Auslandsvertretungen vom 24. Mai 1993
181	Schreiben des Auswärtigen Amts an alle diplomatischen und berufskonsularischen Auslands-vertretungen und einige Honorar(general)konsuln vom 21. Juni 1994
182	Erlass des Auswärtigen Amts an alle diplomatischen und berufskonsularischen Auslandsvertretungen und einige Honorar(general)konsuln vom 29. Dezember 1995

Dokument-Nr.	Inhalt
183	Erlass des Auswärtigen Amts an alle diplomatischen und berufskonsularischen Auslandsvertretungen und einige Honorar(general)konsuln vom 23. Februar 1994
184	Abschlussbericht des Leiters der Rechts- und Konsularabteilung in Kiew, Nikolai von Schoepff, zur Beendigung seiner Tätigkeit an das Auswärtige Amt vom 30. Juli 1996
185	Erlass des Auswärtigen Amts u. a. an alle diplomatischen und berufskonsularischen Vertretungen vom 21. April 1997
186	Übersendung eines Berichts der Grenzschutzdirektion Koblenz von Februar 2001 mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern an das Auswärtige Amt vom 28. März 2001 Das Dokument wurde nicht entstuft.
187	Ergebnisprotokoll der Sitzung vom 3. April 2001 im Bundesministerium des Innern
188	Vermerk, datiert vom 5. Juni 2001, zur informellen Sitzung der Rats-Arbeitsgruppe „Visa“ in Kiew vom 31. Mai bis 1. Juni 2001
189	Erlass des Auswärtigen Amts an die Botschaft in Kiew vom 2. Juli 2001
190	Erlass des Auswärtigen Amts an die Botschaft in Kiew vom 3. August 2001
191	Schreiben des Auswärtigen Amts an die Verbände der Tourismuswirtschaft vom 2. August 2001
192	Bericht der Bundesgrenzschutzdirektion Koblenz vom 14. Februar 2002 Das Dokument wurde nicht entstuft.
193	Erlass des Auswärtigen Amts an die Botschaft in Kiew vom 12. Dezember 2002
194	Pauschale Verpflichtungserklärung des ADAC gegenüber der Botschaft in Kiew vom 12. Mai 1997
195	Erlass des Auswärtigen Amts an die Botschaft in Kiew vom 23. April 1997
196	Bericht der Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 1. April 1997
197	Bericht der Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 24. Januar 2000
198	Bericht der Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 20. Dezember 1999
199	Bericht der Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 12. Januar 2000
200	Erlass des Auswärtigen Amts an die Botschaft in Kiew vom 27. April 2000
201	Schreiben des Leiters der Rechtsabteilung im Auswärtigen Amt an die Botschaft in Kiew vom 5. Juli 2000
202	Staatssekretärsvorlage des Referates 514 im Auswärtigen Amt vom 6. Juli 2000
203	Bericht der Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 5. Juni 2000
204	Bericht der Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 2. August 2000
205	Bericht der Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 17. November 2000
206	Bericht der Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 5. Mai 2000
207	Thesenpapier von Dr. Eberhard Heyken zur Botschafterkonferenz vom 23. August 2000
208	Bericht vom 27. Oktober 2000 über die Sonderinspektion des Auswärtigen Amts in Kiew im September 2000
209	Internes Schreiben des Referates 514 im Auswärtigen Amt vom 2. November 2000
210	Schreiben des Sonderinspekteurs Dr. Axel Weishaupt u. a. an das Referat 514 im Auswärtigen Amt vom 10. November 2000
211	Bericht der Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 11. Dezember 2000

Dokument-Nr.	Inhalt
212	Erlass des Auswärtigen Amts an die Botschaft in Kiew vom 16. Januar 2001
213	Schreiben des Bundeskrimalamts an das Bundesministerium des Innern vom 2. Mai 2001
214	Erlass des Auswärtigen Amts an die Botschaft in Kiew vom 10. Juli 2001
215	Schreiben des Inhabers der Reise-Schutz AG vom 22. August 2001
216	Schreiben der Leiterin der Visastelle vom 14. September 2001
217	Bericht der Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 4. März 2002
218	Bericht der Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 5. März 2002
219	Erlass des Auswärtigen Amts an die Botschaft in Kiew vom 19. März 2002
220	Bericht der Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 8. Mai 2002
221	Erlass des Auswärtigen Amts u. a. an die Botschaft in Kiew vom 25. April 2002
222	Bericht der Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 2. Juli 2002
223	Bericht der Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 19. November 2002
224	Interner Mailverkehr der Botschaft in Kiew vom 16. Januar 2003
225	Vermerk des Auswärtigen Amts vom 10. März 2003
226	Bericht der Botschaft in Kiew an das Auswärtige Amt vom 8. Dezember 2004
227	Vermerk der Leiterin der Visastelle in Kiew von Anfang 2004
228	Schreiben dreier Mitarbeiter der Visastelle in Kiew vom 2. März 2004
229	Antwort des Leiters des Rechts- und Konsularwesens der Botschaft in Kiew vom 4. März 2004
230	Schreiben des Bundesministeriums des Innern an das Auswärtige Amt zur Sichtvermerkserteilung vom 11. Juli 1988
231	Schreiben des Leiters der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts an den Bundesminister des Innern vom 1. September 1988
232	Schreiben des Auswärtigen Amts an das Bayerische Staatsministerium des Innern vom 9. Dezember 1988
233	Ministervorlage des Referats V II 2 des Bundesministeriums des Innern vom 14. Februar 1989
234	Leitungsvorlage des Unterabeilungsleiters V II des Bundesministeriums des Innern vom 7. Juni 1989
235	Schreiben von Bundesminister Hans-Dietrich Genscher an den Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble vom 22. September 1989
236	Schreiben des Referats V II 2 an den Leiter der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts zur Sichtvermerkserteilung vom 17. Oktober 1989
237	Folgeschreiben des Bundesministeriums des Innern an das Auswärtige Amt zur Sichtvermerkserteilung der deutschen Botschaft in Warschau vom 14. Dezember 1989
238	Schreiben des Leiters der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts an das Bundesministerium des Innern vom 30. Januar 1990
239	Fernschreiben der Botschaft in Warschau an das Auswärtige Amt vom 23. April 1990
240	Bericht der Botschaft in Moskau an das Auswärtige Amt vom 26. Januar 1994
241	Stellungnahme der Botschaft in Moskau zum „FAZ“-Artikel (5. März 1994) vom 17. März 1994
242	Bericht des Botschafters Ernst-Jörg von Studnitz an das Auswärtige Amt vom 15. Juli 1997

Dokument-Nr.	Inhalt
243	Fernschreiben der Botschaft in Moskau an das Auswärtige Amt vom 26. Januar 1999 zur Organisation der Visastelle
244	Schreiben der Botschaft in Moskau an das Auswärtige Amt vom 27. September 1999
245	Schreiben der Botschaft in Moskau an den Leiter der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts, Dr. Gerhard Westdickenberg, vom 23. März 2000
246	Schreiben der Botschaft in Moskau an das Auswärtige Amt vom 1. März 2000
247	Fernschreiben des Auswärtigen Amts vom 28. März 2000
248	Schreiben der Botschaft in Moskau an das Auswärtige Amt vom 28. März 2000
249	Schreiben der Botschaft in Moskau an den Leiter der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts, Dr. Gerhard Westdickenberg, vom 30. Juni 2000
250	Bericht des Auswärtigen Amts vom 16. Juli 2004 Das Dokument wurde nicht entstuft.
251	Schreiben des Leiters des Deutschen Verbindungsbüros im Kosovo vom 5. Oktober 2000
252	Fernschreiben des Leiters des Deutschen Verbindungsbüros im Kosovo an das Auswärtige Amt vom 24. August 2001
253	Fernschreiben des Leiters des Deutschen Verbindungsbüros im Kosovo an das Auswärtige Amt vom 30. April 2003
254	Schreiben des Staatssekretärs des Auswärtigen Amts an den Staatssekretär im Bundesministerium des Innern vom 22. Dezember 2004
255	Ministervorlage an den Bundesminister des Innern, Otto Schily, vom 10. November 2004 Das Dokument wurde nicht entstuft.
256	Schreiben der Botschaft in Tirana an das Auswärtige Amt vom 7. Oktober 2003
257	„SPIEGEL“-Artikel vom 30. April 2001 über den Menschenhandel in Osteuropa
258	Bericht des Teilnehmers des Bundesgrenzschutzes an der Sonderinspektion des Auswärtigen Amts bei der Botschaft in Kiew vom 8. Dezember 2000
259	Bericht des Bundeskrimalamts über die Sicherheitslage an deutschen Vertretungen im Ausland vom 6. April 2001
260	Bericht des Bundeskrimalamts über die Bekämpfung der Schleusungskriminalität vom 2. Mai 2001
261	Schreiben des Referats des Bundesgrenzschutzes an das Auswärtige Amt über die Erteilung von Schengenvisa vom 13. Juni 2001
262	Gesprächsprotokoll der Besprechung mit Teilnehmern des Auswärtigen Amts, des Bundesministeriums des Innern, des Bundeskrimalamtes und des ADAC vom 29. Mai 2001
263	Bericht des Teilnehmers des Bundeskrimalamtes vom 13. Juni 2001 über die Besprechung im Auswärtigen Amt am 21. Mai 2001
264	Schreiben des Bundeskanzleramtes an den Untersuchungsausschuss vom 1. Juli 2005
265	Schreiben des Vizepräsidenten des Bundeskrimalamtes an das Bundesministerium des Innern vom 21. Mai 2002
266	Schreiben des Vizepräsidenten des Bundeskrimalamtes an das Bundesministerium des Innern vom 12. März 2003
267	Übersendung des freigegebenen Teils der Sonderauswertung „Wostok“ durch Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 21. Februar 2005

Dokument-Nr.	Inhalt
268	Bericht der Botschaft in Lissabon vom 11. Januar 2000
269	Bericht der Botschaft in Lissabon über das Informationstreffen der Leiter des Rechts- und Konsularwesens vom 21. Juni 2000
270	Schreiben an den Leiter der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts vom 29. Mai 2001
271	Antwort des Leiters der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts vom 25. Juni 2001
272	Meldung ddp vom 25. Februar 2005, „Polizeiexperte: Keine höhere Kriminalität durch Visamissbrauch“
273	„FINANCIAL TIMES DEUTSCHLAND“ vom 3. März 2005, „Experten stützen Rot-Grün im Visastreit Ökonomen sehen keinen Anstieg der Arbeitslosigkeit durch illegale Einwanderung“
274	Monitor-Manuskript vom 24. Februar 2005, „Visa-Affäre: erfolgreiches Polit-Theater mit falschen Zahlen“
275	Offener Brief der Koordinations- und Beratungsstelle gegen Menschenhandel vom 21. Februar 2005
276	Meldung ADP vom 11. Mai 2005, „Visa-Erlass führte laut ILO nicht zu Ausweitung des Menschenhandels“
277	„DIE WELT“ vom 10. März 2005, „Was heißt hier Menschenhandel?“
278	Drahtbericht der Botschaft in Kiew vom 26. November 1993
279	Meldung dpa vom 4. August 2005, „Prüfung der deutschen Visa-Praxis setzt auch Brüssel unter Zugzwang“
280	Drahterlass vom 4. September 1995
281	„Süddeutsche Zeitung“ vom 29. Juli 2005, „Zweifel an Visa-Regeln bleibt“
282	Meldung dpa vom 11. August 2005, „NRW fordert von Fischer Visa-Vergabe -Im Zweifel für die Pilger-“
283	Brief von Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, an Bundesminister des Innern, Manfred Kanther, vom 26. November 1994
284	Brief von Bundesminister des Innern, Manfred Kanther, an den Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, vom 2. November 1994
285	„Süddeutsche Zeitung“ vom 30. September 1994: „Visa-Anträge nur unzureichend geprüft“
286	„Süddeutsche Zeitung“ vom 1. Oktober 1994: „Auswärtiges Amt über Kanther verärgert“
287	Brief von Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, an Bundesminister des Innern, Manfred Kanther, vom 30. September 1994
288	Brief von Bundesminister des Innern, Manfred Kanther, an den Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, vom 19. September 1994
289	Staatssekretärsvorlage des Auswärtigen Amts vom 25. Oktober 2004: „Grundsatzerlass zur Neuausrichtung des Visumverfahrens“
290	Ministervorlage des Auswärtigen Amts vom 6. August 2004: Schreiben des Bundesministers Otto Schily an Bundesminister Joseph Fischer vom 30. Juli 2004
291	Brief von Staatssekretär Jürgen Chrobog (AA) an Staatssekretär Lutz Diwell (BMI) vom 6. August 2004
292	Schreiben des Bundeskanzleramtes an den Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses, Dr. Hans-Peter Uhl, vom 7. Juli 2005

Dokument-Nr.	Inhalt
293	Schreiben vom 1. September 2000 an die Abgeordnete Uta Titze-Stecher
294	Telefax des Bundeskanzleramtes an das Auswärtige Amt betreffend die Beschwerde des Bundesministeriums des Innern über die ausgebliebene Abstimmung
295	Schreiben des Auswärtigen Amts an die Firma Flimpex GmbH vom 5. Dezember 2001
296	Ministervorlage des Bundesministeriums des Innern vom 24. Mai 2004 betreffend den Kölner Schleuserprozess
297	Interner Vermerk des Auswärtigen Amts vom 14. März 2000 über die Einigung der Bundesminister Joseph Fischer und Otto Schily
298	Ministervorlage des Bundesministeriums des Innern vom 8. Oktober 2004 betreffend das Schreiben von Bundesminister Joseph Fischer
299	Ministervorlage des Bundesministeriums des Innern vom 20. Oktober 2004 betreffend den Grundsatzerlass zur Neuausrichtung des Visumverfahrens
300	Vermerk des Bundesministeriums des Innern vom 28. Oktober 2004 betreffend den Erlass des Auswärtigen Amts zur Neuausrichtung des Visumverfahrens
301	Schreiben des Bundeskriminalamtes an das Bundesministerium des Innern vom 7. September 2001 betreffend deutsch-ukrainische Regierungskonsultationen
302	Ministervorlage des Bundesministerium des Innern vom 1. Oktober 2004 betreffend Unregelmäßigkeiten in der Visumerteilungspraxis des Auswärtigen Amts
303	Faxsendeberichte der Briefe von Bundesminister Otto Schily vom 10. und 13. März 2000 an Bundesminister Joseph Fischer
304	Schreiben des Bundeskanzleramtes an den Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses, Dr. Hans-Peter Uhl, vom 7. Juli 2005
305	„stern“-Artikel „Verräterische Faxe“ vom 23. März 2005
306	Ministervorlage an das Bundesministerium des Innern vom 14. März 2000 betreffend die Vorbereitung der nächsten Bundeskabinettsitzung
307	„stern“-Artikel: „Täuschen für den Kanzler“ vom 31. März 2005
308	„stern“-Artikel: vom 3. März 2005
309	Schreiben von Prof. Dr. Christian Pfeiffer an die Obleute des 2. Untersuchungsausschusses der 15. Wahlperiode
310	„FAZ“-Artikel: „Rot-grüne Zuversicht im Visa-Streit“ vom 15. Juni 2005
311	Schreiben des Auswärtigen Amts an den 2. Untersuchungsausschuss vom 30. Juni 2005 betreffend die Übersendung von Leitungsvorlagen an den Ausschuss
312	Schreiben des Auswärtigen Amts an den 2. Untersuchungsausschuss vom 3. Juni 2005 betreffend die Liste der vorhandenen Leitungsvorlagen
313	Interner Mailverkehr des Auswärtigen Amts vom 25. April 2000
314	Vermerk des Auswärtigen Amts vom 20. April 2000 betreffend den Erlass des Auswärtigen Amts vom März 2000
315	Beschlussniederschrift über die 161. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren vom 5. Mai 2000
316	Schreiben des Bundesministers des Auswärtigen an den Bundesminister des Innern vom 14. März 2000
317	Bericht der deutschen Botschaft in Rabat an das Auswärtige Amt vom 3. Oktober 2000

Dokument-Nr.	Inhalt
318	Vermerk des Auswärtigen Amts vom 4. Oktober 2000 zum Bericht der deutschen Botschaft in Rabat
319	Erlass des Auswärtigen Amts an die deutsche Botschaft in Rabat vom 17. Oktober 2000
320	Staatssekretärsvorlage bezüglich des Regionalseminars für Westafrika vom 21. November 2000
321	Staatssekretärsvorlage vom 18. Oktober 2002 betreffend das Schreiben des Leitenden Oberstaatsanwalts Köln an das Auswärtige Amt vom 20. September 2002
322	Schreiben des Bundesministeriums des Innern an den Leiter der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts vom 8. April 2003 betreffend die Reiseschutzversicherungen
323	Antwort des Auswärtigen Amts an den Leiter der Abteilung M im Bundesministerium des Innern vom 23. April 2003
324	Schreiben des Auswärtigen Amts an die Itres GmbH vom 3. April 2000
325	Entwurf des Schreibens von Bundesminister Otto Schily an Bundesminister Joseph Fischer vom 30. Juli 2004
326	Schreiben des Bundesministers Joseph Fischer an den Bundesminister Otto Schily vom 15. September 2004 (ohne Unterschrift)
327	Internes Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 9. Februar 2000 betreffend die Stellungnahme zum Erlass vom 3. März 2000
328	Vorlage an die Staatssekretäre im Bundesministerium des Innern vom 29. März 2000 betreffend die Besprechung auf Referatsebene über Visaerteilungspraxis und Erlass vom 3. März 2000
329	Schreiben von Bundesminister Otto Schily an Bundesminister Joseph Fischer vom 21. März 2001
330	Ministervorlage des Bundesministeriums des Innern vom 14. März 2001 betreffend den Pressetermin von Staatsminister Dr. Ludger Volmer am 13. März 2001
331	Ministervorlage des Bundesministeriums des Innern vom 15. Juli 2004
332	Schreiben von Bundesminister Joseph Fischer an Bundesminister Otto Schily vom 4. Oktober 2004
333	Schreiben des Staatssekretärs im Bundesministerium des Innern an den Chef des Bundeskanzleramtes vom 6. Dezember 2004
334	Ministervorlage des Bundesministeriums des Innern vom 17. April 2002 betreffend die Kriminalitätsbekämpfung durch den Bundesgrenzschutz
335	Schreiben von Bundesminister Otto Schily an Bundesminister Joseph Fischer betreffend die Visaerteilung vom 15. Oktober 2003
336	Ministervorlage des Bundesministeriums des Innern betreffend den Besuch einer offiziellen Delegation vom 9. Oktober 2003
337	Schreiben von Bundesminister Otto Schily an Bundesminister Joseph Fischer vom 30. Juli 2004
338	Schreiben des Bundesgrenzschutzamtes Frankfurt/O. an das Bundesministerium des Innern vom 3. Januar 2003
339	Interne Mail des Auswärtigen Amts vom 5. Dezember 2001
340	Vermerk des Bundesministeriums des Innern vom 28. Oktober 2004 betreffend den Erlass des Auswärtigen Amts zur Neuausrichtung des Visumverfahrens
341	Schreiben der Berliner Justizsenatorin an den 2. Untersuchungsausschuss betreffend das Verfahren gegen Bundesminister Joseph Fischer und Bundesminister Otto Schily vom 25. Mai 2005
342	Schreiben des Bundeskanzleramtes an den 2. Untersuchungsausschuss vom 9. März 2005 betreffend den Beweisbeschluss 15-15

Dokument-Nr.	Inhalt
343	Schreiben der Rechtsanwältin Alexandra Hagen an den 2. Untersuchungsausschuss vom 29. März 2005 betreffend die Entbindung von der anwaltlichen Schweigepflicht
344	Schreiben des Präsidenten des Deutschen Bundestages an den 2. Untersuchungsausschuss vom 18. Mai 2005 betreffend die Sondersitzungen
345	Schreiben des Bundeskanzleramtes an den Vorsitzenden des 2. Untersuchungsausschuss der 15. Wahlperiode vom 1. September 2005
346	E-Mail des Zeugen Martin Huth an das Bundesministerium des Innern vom 13. November 2001
347	Schreiben der Grenzschutzdirektion Koblenz an das Bundesministerium des Innern, Referat BGS II 2, vom 18. September 2002 betreffend die Firma Flimpex GmbH Das Dokument wurde nicht entstuft.
348	Internes Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 2. März 2004 betreffend die „Sonderauswertung Wostok“ Das Dokument wurde nicht entstuft.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333